



**Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB, Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais – FAJS, curso
de Relações Internacionais**

Fernando Carneiro Gomes de Paiva

A promoção da Cultura de Defesa no Brasil: 2008-2016

Brasília, DF

2017

Fernando Carneiro Gomes de Paiva

A promoção da Cultura de Defesa no Brasil: 2008-2016

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília, DF

2017

Fernando Carneiro Gomes de Paiva

A promoção da Cultura de Defesa no Brasil: 2008-2016

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Relações Internacionais pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília, _____ de 2017.

Banca Examinadora

Professor orientador: Frederico Seixas Dias

Examinador

Examinador

À minha mãe que dedicou grande parte de sua vida à minha; ao meu pai que é meu maior exemplo; aos meus amigos e amigas que me acompanharam ao longo desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais José Afrânio Carneiro de Paiva e Nilcelí Carneiro Gomes de Paiva por toda educação que me proporcionaram, pela excelente criação que tive, por nunca ter me faltado nada e por serem meu exemplo de dignidade, honestidade, responsabilidade e amor.

Aos meus familiares que sempre me apoiaram, em especial meus avós Antônio, Nilza, Sebastião e Maria Izabel por sempre terem sido fontes de inspiração, orações e energias positivas, além de exemplos inestimáveis de seres humanos trabalhadores.

Aos amigos e amigas que, ao longo da minha caminhada acadêmica, sempre me suportaram, apoiaram-me, ajudaram-me, importaram-se e acreditaram em mim, fazendo-me mais feliz.

Ao meu professor orientador Frederico Seixas Dias, pelas críticas, pela paciência e pelo incentivo.

Ao professor Carlos Eugênio Timo Brito pela empatia, simpatia, educação e exemplo de profissional.

Às professoras Renata de Melo Rosa, Aline Maria Thomé Arruda e Raquel Boing Marinucci, mulheres que marcaram positivamente minha caminhada acadêmica e crescimento ao longo da graduação.

Aos professores João Paulo Santos Araújo e Renato Zerbini Ribeiro Leão, pela parceria e boas risadas.

Às minhas companheiras de coordenação Giscélia Bastos e Rosângela por toda a ajuda e contribuição que deram aos alunos e alunas; e ao curso de Relações Internacionais do UniCEUB, com ênfase no período de 2013 a 2016.

Aos meus amigos e amigas que dedicaram seu precioso tempo e energia ao movimento estudantil, por um curso melhor, enriquecedor e transformador, no Diretório Acadêmico de Relações Internacionais (DAREL) do UniCEUB.

“Nihil mortalium tam instabile ac fluxum est quam fama potentiae non sua nixae.”¹

- Maquiavel.

¹ “Nada no mundo é tão instável e frágil quanto a fama de um poder que não se firma em suas próprias forças”. Citação original de Tácito, a qual consta nos *Anais*, XIII, 19, e feita de memória por Maquiavel em *O Príncipe*, pág.70 “*quod nihil sit tam infirmum aut instabile, quam fama potentiae non sua vi nixa*”.

RESUMO

Este trabalho busca identificar como se tem dado a promoção de uma cultura de defesa nacional no Brasil desde a segunda atualização da Política Nacional de Defesa em 2008. Para tal, é preciso definir como pode ser entendido o conceito de cultura de defesa no Brasil, por meio de uma revisão bibliográfica dos trabalhos que tratam exclusivamente do termo em questão (trata-se de uma linha de pesquisa recente no Instituto Brasileiro de Estudos em Defesa Pandiá Calógeras – IBED). Em seguida, faz-se um mapeamento do que tem sido feito pelo governo brasileiro e pela sociedade civil organizada com ênfase no período de 2008 a 2016, para a promoção de uma cultura de defesa nacional. Isso será feito por meio de uma coleta de informações pertinentes contidas nos dos três documentos que compõem o marco regulatório da Defesa no Brasil (a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco de Defesa Nacional) e pela nossa participação nos eventos acadêmicos que já são resultados dessa política. Conclui-se que o movimento de promoção de uma cultura de defesa nacional no Brasil é recente e vem se expandindo gradativamente, principalmente via uma Academia mais produtiva e integrada, assim como por meio de ações diretas do Ministério da Defesa. Tal fomento justifica-se pela importância do papel das Forças Armadas para o Estado brasileiro e com o objetivo de aumentar a participação de civis no debate e elaboração das políticas de defesa nacional. A relevância do tema para as Forças Armadas é devida à possibilidade do êxito da implementação das políticas de Defesa Nacional por meio de uma sociedade e governo mais coesos no sistema democrático representativo, graças a uma conscientização social das questões de defesa.

Palavras-chave: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Cultura de Defesa, Defesa Nacional.

ABSTRACT

This work seeks to identify how it has been given the promotion of a culture of national defense in Brazil since the second update of the National Defense Policy in 2008. For this, it is necessary to define how the concept of culture of defense can be understood in Brazil, through a bibliographical review of the works that exist in this line of recent research (This is a recent line of research at the Brazilian Institute of Defense Studies Pandiá Calógeras - IBED). Next, a mapping of what has been done by the Brazilian government and civil society with emphasis in the period from 2008 to 2016, for the promotion of a culture of national defense. This will be done through a collection of pertinent information contained in the three documents that make up the Brazilian defense regulatory framework (the National Defense Policy, the National Defense Strategy, and the National Defense White Paper) and by our participation in the academic events that are already results of this policy. It is concluded that the movement to promote a culture of national defense in Brazil is recent and has been gradually expanding, mainly through a more productive and integrated Academy, as well as through direct actions taken by the Ministry of Defense. Such promotion is justified by the importance of the role of the Armed Forces to the Brazilian State and with the objective of increasing the participation of civilians in the debate and elaboration of national defense policies. The relevance of the theme for the Armed Forces is due to the possibility of successful implementation of National Defense policies through a cohesive society and government in the representative democratic system, thanks to a social awareness of defense issues.

Keywords: National Defense Policy, National Defense Strategy, Culture of Defense, National Defense.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABED – Associação Brasileira de Estudos de Defesa
BID – Base Industrial de Defesa
CEDN – Curso de Extensão de Defesa Nacional
CF 88 – Constituição Federal de 1988
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado
CREDEN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
DICOOP – Divisão de Cooperação do Ministério da Defesa
EB – Exército Brasileiro
END – Estratégia Nacional de Defesa
ERABED – Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa
FA – Forças Armadas
GLO – Garantia da Lei e da Ordem
IBED – Instituto Brasileiro de Estudos em Defesa Pandiá Calógeras
IES – Instituição(ões) de Ensino Superior
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional
MD – Ministério da Defesa
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
PDN – Política de Defesa Nacional
PEB – Política Externa Brasileira
PND – Política Nacional de Defesa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. CULTURA DE DEFESA NO BRASIL	4
1.1 A consolidação e participação das Forças Armadas ao longo do processo histórico republicano do Estado Brasileiro.....	5
1.2 Definições de cultura	13
1.3 Como pesquisadores brasileiros têm se referido à Cultura de Defesa	17
2. A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL E SEUS MARCOS REGULATÓRIOS	22
2.1 Breve histórico.....	23
2.2 A Política Nacional de Defesa: evolução e concepções	27
2.3 A Estratégia Nacional de Defesa: constatações	31
2.4 O Livro Branco de Defesa Nacional: início de uma cultura de defesa mais transparente e democrática	36
3. A CONJUNTURA INSTITUCIONAL BRASILEIRA: PROMOÇÃO E TENTATIVA DE CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DE DEFESA	40
3.1 Do Congresso Nacional	41
3.2 Do Ministério da Defesa e das Forças Armadas	45
3.3 Da sociedade civil organizada e Instituições de Pesquisa	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
ANEXO I – RELAÇÃO DE VENCEDORES DO I CONCURSO DE MONOGRAFIAS SOBRE DEFESA NACIONAL - 2013.....	64
ANEXO II – RELAÇÃO DE VENCEDORES DO II CONCURSO DE MONOGRAFIAS SOBRE DEFESA NACIONAL	66

INTRODUÇÃO

Se nem os Estados Unidos estariam sendo temidos ou respeitados por outros Estados em 2017 (DOBRIANSKY, 2016), estaria o Brasil isento de riscos de ingerência externa em assuntos internos? O Brasil enquanto “potência regional” consegue ter poder de barganha efetivo no seu entorno estratégico e poder dissuasório suficiente para defender seu território e soberania?

A América do Sul vive um período de paz interestatal regional. Isso é visto como uma oportunidade: busca-se o desenvolvimento econômico, governos podem dedicar seus esforços à promoção do comércio, tomadores de decisão e grupos de interesse (e de grande capital) se relacionam em meio às pressões domésticas, setor privado pode investir suas energias em seus negócios, sociedade civil, dentre outros interesses, pode manter seus esforços para ampliação de seus direitos e melhorias no bem-estar social. Faz-se necessário (re)pensar o papel da Defesa Nacional nesse dado cenário.

A ausência de conflito armado entre Estados na América do Sul também se mostra como oportunidade para o descaso com questões de Defesa e, conseqüentemente, o resultado pode ser uma deterioração de uma possível cultura de defesa e da (política de) defesa em si. Qual é a cultura de defesa que temos no Brasil hoje? É por meio da conscientização popular e amplo debate sobre os temas da Defesa que é possível melhor avaliar se dedicar recursos à Defesa é gasto ou investimento.

Este trabalho busca, de antemão, contribuir positivamente para a cultura de defesa no Brasil, assim como contribuir como inspiração e ponto de partida para futuras pesquisas na área, utilizando-se de uma linguagem acessível. Defesa consegue abranger todos os setores da sociedade. Do indivíduo ao Estado, todos os atores, supostamente, tendem a buscar a paz. Estamos em paz quando nos sentimos seguros. O século XX nos infere que é idealismo demais a possibilidade de que ameaças, um dia, deixarão de existir. Eventuais crises podem ser previsíveis (ou até mesmo cíclicas?); mas o momento em que elas eclodem, nem sempre.

É perceptível a herança histórica e basilar que a corrente teórica realista deixou para o pensamento de segurança internacional e defesa contemporâneo.

Ela nos concede um arcabouço conceitual importante enquanto instrumento de análise da política mundial e estatocêntrica; entretanto, não é suficiente para explicar profundamente as mais recentes dinâmicas interestatais.

A perspectiva realista assumiu uma visão negativa sobre a possibilidade de cooperação internacional, além de ter sido incapaz de prever o fim da Guerra Fria (TANNO, 2003) e, por conseguinte, as novas ameaças no âmbito da segurança internacional do final do século XX e que perseveram até os dias de hoje.

É por isso que o referencial teórico escolhido para este trabalho é a Escola de Copenhague², dada sua influência no pensar a Segurança Internacional e os estudos de Defesa na nova ordem mundial pós-Guerra Fria. Esse momento se inicia um pouco antes da primeira publicação de uma política pública de Defesa Nacional brasileira (PDN 1996). A contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de Segurança e Defesa pode ser notada na visão do papel contemporâneo da Defesa no Brasil.

Partindo desse referencial teórico, conseguimos compreender a formação dos conceitos-chave de segurança e defesa na política brasileira, assim como parte importante sua agenda estratégica. Segurança não é mais limitada somente a questões militares, mas sua matéria pode compreender questões eminentes em cinco setores-chave: ambiental, social, econômico, político e militar. Trata-se de um conceito ampliado de Segurança, o qual nos fornece instrumentos necessários para a compreensão da politização dos assuntos de interesse do Estado, assim como da securitização de certos temas. Securitização significa um dado assunto que passa a fazer parte da esfera pública e ao qual é necessária intervenção do Estado na sua preservação ou combate, a fim de que o país seja conservado (BUZAN et al., 1998); no caso do Brasil, temos como exemplos o combate ao narcotráfico, tráfico de pessoas, ilícitos transnacionais e terrorismo.

Nos últimos 30 anos, o Estado brasileiro tem avançado importantes passos, de maneira lenta, mas gradativa, na formulação e transparência de suas políticas de defesa nacional. Em consonância com as democracias ocidentais desenvolvidas e organismos internacionais como a Organização dos Estados

² *Copenhagen Peace Reserch Institute (COPRI)*, criado em 1985.

Americanos, O Ministério da Defesa brasileiro publica quadrienalmente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Nele, estão compilados os documentos que são o marco regulatório das políticas de defesa nacional, são eles a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), além de conter um panorama descritivo, importante, quantitativo e qualitativo atualizado da defesa e da identidade nacional (ou do que se deseja exaltar como identidade nacional).

A segunda publicação atualizada da PND e primeira publicação da END se deram em 2008³. É neste momento em que, em meio às constatações, vulnerabilidades e oportunidades da defesa nacional, aparece o termo “Cultura de Defesa”, tido como um dos objetivos da PND, identificado como uma debilidade e necessidade para a concretude da implementação de parte (se não, da totalidade) da política nacional de defesa. Este trabalho explorará este termo em questão, cuja empregabilidade é frequente na retórica, mas a definição do conceito não é tão evidente para alguns, nem bem delimitado.

Este trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro inicia-se pela abordagem ampla da consolidação e participação das Forças Armadas ao longo do processo histórico republicano do Estado Brasileiro, afim de coletar subsídios mínimos que nos permitam afirmar o entrelaçamento das FA e o Estado por meio da política. Essa abordagem ajudar-nos-á a compreender o papel que as FA desempenham hoje e por que podemos falar de uma cultura de defesa. Assim, abordaremos algumas definições de cultura e como o termo “Cultura de Defesa” tem sido tratado, afim de conceituá-lo.

O segundo capítulo é destinado à coleta de informações pertinentes contidas nos três documentos que compõem o marco regulatório da Defesa no Brasil (a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco de Defesa Nacional); que contêm a fundamentação da política de promoção de uma cultura de defesa. O objetivo é obter uma visão geral da Defesa Nacional no Brasil atual, identificando o seu perfil sob uma perspectiva ministerial/governamental.

Por fim, o terceiro capítulo faz um mapeamento de o quê o governo brasileiro e a sociedade civil têm feito em relação ao fomento e consolidação da

³ Nosso foco de análise estará concentrado no passado recente, tomando como partida a segunda publicação dos documentos de defesa atualizados (2008) desde a criação do Ministério da Defesa (1999).

Cultura de Defesa, com ênfase no período de 2008 a 2016. Buscaremos mostrar os primeiros reflexos da política de promoção da cultura de defesa nacional (objetivo VIII da PND) e apresentar ao leitor as principais fontes subsidiárias para a pesquisa na área de Defesa.

Os procedimentos metodológicos que orientarão tal mapeamento basear-se-á na revisão bibliográfica dos documentos governamentais publicados e de trabalhos publicados na linha de pesquisa sobre cultura de defesa, além de nossa participação nos eventos acadêmicos que já são reflexos de tal política. Tende-se a proporcionar o aumento de civis participando no debate e na elaboração das políticas de defesa nacional (não mais sendo um assunto restrito somente aos militares) e, a longo prazo, objetiva contribuir para uma sociedade e governo mais coesos no sistema democrático representativo, graças a uma conscientização social das questões de defesa, em prol de uma defesa forte e capacitada para enfrentar seus desafios. A promoção da cultura de defesa mostra-se, portanto, muito relevante.

1. CULTURA DE DEFESA NO BRASIL

Este capítulo busca identificar o conceito de cultura e como ele pode ser adaptado à área de defesa. Apesar de o termo ser muito utilizado na retórica dos

formadores de opinião e pesquisadores em geral da área, não existe uma delimitação e/ou definição formal oficial do conceito. Por isso, buscar-se-á definir o conceito cultura de defesa de acordo com como pesquisadores tem se referido a ele em seus textos e argumentações. De início, trataremos da influência das Forças Armadas no Estado brasileiro ao longo do século XX.

1.1 A consolidação e participação das Forças Armadas ao longo do processo histórico republicano do Estado Brasileiro

Este subcapítulo tem o objetivo coletar subsídios mínimos que nos permitam afirmar a participação histórica das Forças Armadas no seio da República brasileira. Não se faz aqui nenhum juízo de valor, espera-se apenas demonstrar, de forma resumida, concisa e com abordagem ampla, segundo a obra do historiador Boris Fausto (2006) e Amado Cervo (2015), os fatos mais relevantes da participação dos militares na política nacional ao longo do processo histórico do Brasil republicano.

A Guerra do Paraguai foi o marco histórico de consolidação do Exército Brasileiro. As hostilidades haviam começado na segunda metade do século XIX, pouco depois a ascensão de Solano López no Paraguai. O governo do império havia invadido o Uruguai em setembro de 1864⁴, com o objetivo de colocar os “colorados”⁵ no poder, com finalidades econômicas, estratégicas e de segurança e políticas (CERVO; BUENO, 2015); logrando êxito com a forçada ascensão ao poder de Venâncio Flores. Segundo Amado Cervo (2015), a Prata foi a área em que se executou a “política de potência do Estado-Império brasileiro” (CERVO; BUENO, 2015, p. 117). Em 11 de novembro de 1864, Brasil e Paraguai romperam suas relações diplomáticas devido ao aprisionamento do navio brasileiro *Marquês de Olinda* por uma canhoneira paraguaia no rio Paraguai (FAUSTO, 2006).

⁴ Passando da fase da neutralidade à intervenção (CERVO; BUENO, 2015).

⁵ Os “colorados” eram compostos por comerciantes e por influência das potências europeias, simpatizando com as ideias liberais. Opunham-se aos “blancos”, constituídos principalmente de proprietários rurais que herdavam a velha tradição autoritária espanhola e viam com maus olhos as influências das novas potências europeias no país (FAUSTO, 2006, p. 116).

Destarte, calcula-se que o Exército Brasileiro (EB) era composto por 18 mil homens. As Forças Armadas no Brasil eram negligenciadas e relativamente limitadas, se comparadas às do Paraguai (CERVO; BUENO, 2015). Ao decorrer do conflito, a mobilização de brasileiros é estimada entre 135 mil a 200 mil homens entre recrutamento forçado, Voluntários da Pátria, Exército regular e Guarda Nacional. O corpo profissional de oficiais era baixo; não havia serviço militar obrigatório, o que dificultava mais ainda a ampliação dos efetivos militares⁶ (FAUSTO, 2006).

Em 1866, Duque de Caxias foi nomeado para o comando das forças brasileiras e, em 1868, assumiu o comando das forças aliadas, momento no qual o Brasil prosseguiu no conflito praticamente sozinho (FAUSTO, 2006). Em 1869 os brasileiros entraram em Assunção e em 1º de março de 1870, Solano López, ditador paraguaio, foi morto por soldados brasileiros.

Ao término do conflito, Duque de Caxias consagrou-se como patrono do EB. O Brasil anexou parte do território paraguaio, endividou-se mais ainda com a Inglaterra e teve o seu Exército afirmado como uma instituição de fisionomia e objetivos próprios.

Após a Guerra do Paraguai e com a reorganização da Academia Militar, o Exército se reforçou como corporação (FAUSTO, 2006). Significa também dizer que os oficiais voltavam a intervir na área política, sendo a Escola Militar da Praia Vermelha um ambiente ideal para ataques ao governo monárquico e para a influência do positivismo.

No final do século XIX, os militares constituíam, junto com profissionais liberais e jornalistas, a base social do republicanismo. Pensava-se a República como sistema político de maior representação política dos cidadãos, aos direitos e garantias individuais, à Federação e ao fim do regime escravista. Na década de 1870, ascendeu um movimento republicano conservador liderado pelas elites regionais das províncias, que em termos gerais estavam descontentes com o governo central e queriam mais autonomia (FAUSTO, 2006).

A partir de 1883, aumentavam os desentendimentos entre governo, deputados e oficiais do Exército, em meio à insatisfação militar ao longo dessa década e à propaganda republicana. Essas nuances se intensificaram a partir de

⁶ O Brasil possuía ainda ampla superioridade naval para o combate nos rios, como se procedeu na batalha de Riachuelo (junho de 1865), quando a marinha brasileira destruiu a paraguaia (FAUSTO, 2006, p. 120).

1887 com articulações entre alguns líderes republicanos paulistas, gaúchos e militares que visavam derrubar a monarquia. Em 1889, Rui Barbosa, Benjamin Constant entre outras figuras civis e militares se reuniram com o marechal Deodoro da Fonseca – oficial influente que fora presidente da província do Rio Grande do Sul e presidente do Clube Militar (organizado por oficiais para defender seus interesses) – para convencê-lo a liderar um movimento contra o regime (FAUSTO, 2006).

Em meio a diversos boatos espalhados no meio militar, marechal Deodoro decidiu por aplicar o golpe comandando a tropa na marcha para o Ministério da Guerra, onde se encontravam líderes monarquistas. Assim foi proclamada a República em 15 de novembro de 1889, colocando fim à Monarquia (FAUSTO, 2006). Boris Fausto ressalta que a burguesia cafeeira (força social estável) e o Exército, associados a outros fatores como a ausência de Dom Pedro II, foram os pilares para tornar a queda da Monarquia possível⁷.

É plausível que os militares tenham tido bastante influência nos primeiros anos da república. Marechal Deodoro tornou-se chefe do Governo Provisório e algumas dezenas de oficiais foram eleitos para o Congresso Constituinte⁸. Porém, não se tratava de um grupo homogêneo, existindo rivalidades entre Exército⁹ e Marinha (vista como ligada à Monarquia) (FAUSTO, 2006).

Boris Fausto sublinha como o Exército se situava politicamente à época:

Apesar da profunda rivalidade existente entre os grupos no interior do Exército, eles se aproximavam em um ponto fundamental. Não expressavam os interesses de uma classe social, como era o caso dos defensores da República liberal. Eram sim, antes de mais nada, os porta vozes de uma instituição que era parte do aparelho do Estado. Pela Natureza de suas funções, pelo tipo de cultura desenvolvida no interior da instituição, os oficiais do Exército, positivistas ou não, situavam-se como adversários do liberalismo. Para eles, a República deveria ser dotada de um Poder Executivo forte ou passar por uma fase mais ou menos prolongada de ditadura. A autonomia das províncias tinha um sentido suspeito, não só por servir aos interesses

⁷ Tratou-se, portanto, de uma disputa entre elites divergentes.

⁸ “As nações americanas acolheram com aplauso e solidariedade o novo regime” (CERVO; BUENO, 2015, p. 163).

⁹ “A República foi instaurada pelo Exército. A Marinha teve um papel secundário, apenas aderindo” (CERVO; BUENO, 2015, p. 182).

dos grandes proprietários rurais como por envolver o risco de fragmentar o país (FAUSTO, 2006, p. 140).

Os militares participaram ativamente de todas decisões políticas deliberadas desde a proclamação da República. Participaram da elaboração da Constituição de 1891 e de toda a construção das estruturas da República Federativa. Foi neste momento em que inaugurou-se o sistema presidencialista de governo. Os Estados (antigas províncias) ganharam autonomia suficiente para contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias – era o início das forças públicas estaduais. Coube à União organizar as Forças Armadas nacionais.

A primeira década dos anos 1900 (com o Barão do Rio Branco¹⁰ permanecendo à frente do Ministério das Relações Exteriores de 1902 a 1912) foi marcada por uma aberta competição militar entre Brasil e Argentina.

O Brasil tratou de captar a simpatia de nações menores, como o Uruguai e o Paraguai, e de aproximar-se do Chile para limitar a influência argentina. Mesmo assim, sobretudo nos últimos anos de sua gestão, Rio Branco tentou sem êxito implantar um acordo estável entre Argentina, Brasil e Chile, conhecido como ABC (FAUSTO, 2006, p. 143).

Apesar da República ter sido proclamada como resultado de um golpe militar com apoio de grupos civis, isso não significa que havia coesão e unidade política dentro das Forças Armadas. Após fechar o Congresso alegando pretender reforçar o Poder Executivo e diminuir a autonomia dos estados, Deodoro da Fonseca enfrentou resistência civil e de setores da Marinha. Isso resultou em sua renúncia em 23 de novembro de 1891, assumindo o poder seu vice – marechal Floriano Peixoto.

Ao término de seu mandato, o historiador Boris Fausto constata que:

¹⁰ Foi no período de Rio Branco que o Brasil tratou de definir limites de fronteira com seus vizinhos, notadamente Uruguai, Peru, Colômbia e Bolívia, tendo este último experimentado um conflito armado na região do atual estado do Acre. O Tratado de Petrópolis (1903) concretizou o fim do impasse, no qual a Bolívia reconheceu a soberania brasileira no Acre por meio de uma indenização recebida no valor de 2,5 milhões de libras esterlinas (FAUSTO, 2006).

A sucessão presidencial marcou o fim da presença de figuras do Exército na Presidência da República, com exceção do marechal Hermes da Fonseca, eleito para o período 1910-1914. Além disso, a atividade política dos militares como um todo declinou. O Clube Militar, que coordenava essas atividades, ficou fechado entre 1896 e 1901 (FAUSTO, 2006, p. 145).

No final do século XIX, o Rio de Janeiro, então capital da República, constituía um centro de extrema relevância à época. Sua estrutura social já se mostrava complexa, bem mais relevantes do que as complexidades das estruturas sociais existentes em São Paulo (FAUSTO, 2006).

Ali se concentravam setores sociais menos dependentes das classes agrárias, onde se incluíam a classe média profissional e burocrática, militares de carreira, alunos da Escola Militar, estudantes das escolas superiores. A presença de jovens militares e a menor dependência da classe média com relação às classes agrárias favoreceu até certo ponto uma política de colaboração de classes (FAUSTO, 2006, p. 168).

Uma insatisfação militar em camadas do Exército vem à tona ao longo da disputa eleitoral em que se candidata Arthur Bernardes, em 1921. A imagem de candidato antimilitar somado a pesadas ofensas aos militares contidas em duas cartas falsamente assinadas por Bernardes no jornal *Correio da Manhã*, foi o cenário perfeito para um racha de confiança entre o futuro presidente e os militares. Em 1922, o Clube Militar foi fechado pelo governo vigente, por meio de uma lei que servia contra associações nocivas à sociedade, devido a um protesto lançado pelo Clube criticando a utilização de tropas do Exército numa intervenção na política local de Pernambuco (FAUSTO, 2006).

Segundo Fausto, esses fatos propulsaram o Movimento Tenentista. As falsas ofensas e a repressão contra o Clube Militar fizeram tenentes e capitães do Exército se revoltarem e espalhar a rebelião para outras unidades. Em 1924, em São Paulo, ocorre outra revolução mais bem preparada, com o objetivo de interromper o governo de Arthur Bernardes. Após a tomada de alguns quartéis, tropas de São Paulo e Rio Grande do Sul são mobilizadas, e, após vários combates, o movimento decide percorrer o interior do Brasil afim de espalhar a ideia de “revolução”. Entre 1925 e 1927 ocorreu uma marcha, totalizando 24 mil quilômetros e que ficou conhecida como Coluna Prestes (FAUSTO, 2006). Os

resultados concretos desse movimento naquele momento são bastante duvidosos, sendo acreditados principalmente por seu caráter simbólico.

Os jovens oficiais do Exército adeptos ao movimento rebelde eram radicais por fazerem uso do método da confrontação armada. No seio da instituição, queixavam-se da rigidez da carreira, escassez de vagas para atingir os postos mais altos e criticavam aos quadros superiores por sua suposta complacência com os “governos corrompidos” (FAUSTO, 2006, p. 175). Não havia de forma clara uma proposta de reforma política. Eram jovens militares, socializados na instituição e sem peso político significativo seja no Exército, seja no governo ou na sociedade civil.

Em 1930, após o assassinato de João Pessoa, morte explorada politicamente por seus opositores, eclode um movimento revolucionário em diferentes estados brasileiros e que culminou na posse de Getúlio Vargas. Tal revolução teve êxito em sua articulação em grande parte graças ao movimento armado em diferentes estados, e que teve como comandante geral o tenente-coronel Góis Monteiro.

[...] a 24 de outubro, integrantes da cúpula militar, em nome do Exército e da Marinha, depuseram o Presidente da República no Rio de Janeiro, constituindo uma Junta Provisória de governo (FAUSTO, 2006, p. 180).

Boris Fausto conclui dizendo:

O movimento revolucionário de 1930 no Brasil insere-se em uma conjuntura de instabilidade, gerada pela crise mundial aberta em 1929, que caracterizou toda a América Latina. Ocorreram aí onze episódios revolucionários, predominantemente militares, entre 1930-1932. O golpe militar do general Uriburu na Argentina (setembro de 1930) teve um efeito de demonstração no Brasil, onde foi saudado, nos meios de oposição, como um exemplo a ser seguido (FAUSTO, 2006, p. 181).

O governo getulista se deu por meio do aparelho de Estado (centralizador e de inspiração autoritária) e pelo apoio das Forças Armadas. Privilegiou-se a industrialização, a proteção aos trabalhadores urbanos e o Exército, que dava suporte à criação de uma indústria de base e garantidor da ordem interna (FAUSTO, 2006).

Diversas insatisfações políticas culminaram da revolução paulista de 1932, convencionalmente conhecida como Revolução Constitucionalista. Os interesses da elite paulista foram deixados de lado pelo governo vigente; queriam a constitucionalização a partir dos princípios da democracia liberal e autonomia do estado, dada a “superioridade” de São Paulo face a outros estados (FAUSTO, 2006).

Os paulistas queriam atacar a capital da República de maneira rápida e eficaz, porém permaneceram sem aliados no combate, confinados militarmente nos limites do estado. A Marinha fez um bloqueio no porto de Santos e, apesar da clara superioridade militar das tropas governistas, o combate armado¹¹ durou quase três meses, resultando na rendição de São Paulo em outubro de 1932 (FAUSTO, 2006).

Três anos após a promulgação da Constituição de 1934 e da eleição indireta de Vargas pela Assembleia Nacional Constituinte, um novo golpe civil-militar acontece, contribuído por ação de grupos do interior do governo, principalmente no Exército e por incompetência de liberais e de esquerdistas. Inaugura-se a ditadura do Estado Novo. O autoritarismo no interior do Estado tinha sua expressão maior na cúpula das Forças Armadas (FAUSTO, 2006).

Sem a pretensão de substituir as elites civis, as Forças Armadas exerceram um poder extenso formal e informalmente durante o Estado Novo, devido à sua presença nos distintos organismos técnicos (político e econômico) do Estado. A via autoritária e uma Política Externa de barganha tornaram possível a almejada modernização e reequipamento das Forças Armadas; objetivo esse que manteve coesa as FA (FAUSTO, 2006).

O período proporcionado pela eclosão da Segunda Guerra Mundial foi de maior inserção internacional do Brasil, impulsionada pelo envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB)¹² para o palco de guerra europeu, para lutar do lado dos Aliados. Isso partiu de iniciativa brasileira (FAUSTO, 2006), após o torpedeamento de navios mercantes brasileiros por submarinos alemães.

¹¹ Combates importantes ocorreram nos limites do pacato município de Passa Quatro, sul de Minas Gerais, onde os mineiros combateram os invasores paulistas vindos de Cruzeiro-SP, resultando num grande número de mortos dos dois lados.

¹² Foram enviados 20.000 homens para o campo de batalha, dos quais 454 brasileiros morreram (FAUSTO, 2006).

Após a volta dos pracinhas brasileiros, veio à tona a contradição do apoio do Brasil às democracias e a ditadura Vargas. Ademais, houve um afastamento do governo com os seus sustentadores militares. Após diversas pressões internas e externas, Vargas renunciou ao poder em meio a carta pública; e a transição para o regime democrático dependeu da iniciativa militar (FAUSTO, 2006, p. 215).

O Brasil passa então, de 1945 a 1964 por uma experiência democrática. A eleição de brigadeiro Dutra proporcionou grande interesse na população (FAUSTO, 2006), sendo o mais votado em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Com a volta de Getúlio no cenário político em 1951, as Forças Armadas se viam em uma divisão ideológica entre nacionalistas e adversários, chamados de “entreguistas” (FAUSTO, 2006, p. 225).

Seguindo a linha sucessória, Juscelino Kubitschek elegeu-se presidente. Diante do afastamento de Café Filho, devido a problemas cardíacos, foi necessária uma intervenção militar chamada de “golpe preventivo” para impedir o então presidente da câmara dos deputados de assumir o executivo. Nereu Ramos, presidente do Senado assume o poder e, após um pedido dos ministros militares, o Congresso aprovou o estado de sítio de 30 dias, que garantiu a posse de Juscelino em 1956 (FAUSTO, 2006).

A posição política das Forças Armadas não eram homogêneas. As ideias de intervenção cessam perante apartidarismo do Ministro da Guerra general Lott, ao atendimento de certas reivindicações e ao alinhamento com a retórica de Juscelino de “desenvolvimento e ordem” (FAUSTO, 2006). A preocupação maior das FA estavam em combater o Comunismo.

Na última eleição direta para presidente que o país conheceu até 1989, foi eleito Jânio Quadros. Sem base política de apoio no decorrer de sua administração, Jânio renuncia em 1961. No desespero do medo comunista, os ministros e setores militares vetam a posse do vice-presidente João Goulart, pautado em razões de “segurança nacional”. Em meio à crise do regime, o Congresso passou o sistema de governo para o parlamentarismo, para permitir a posse de Jango. Seu mandato foi marcado pelas diversas manifestações de movimentos sociais.

Segundo Boris Fausto, a grande tragédia dos últimos meses do governo Jango foi o fato que a resolução dos conflitos pela via democrática foi sendo descartada como impossível ou desprezível por todos os atores políticos. Em 1963, a conspiração nos meios militares já tinha evoluído substancialmente. Após uma série de atritos com as camadas militares e sem uma base social sólida de apoio, os militares, com a ajuda do presidente do Senado, aplicaram um golpe impecável e tomaram o poder do país. Segundo o historiador Boris Fausto “pela primeira vez na história do país os militares assumiam o poder com a perspectiva de aí permanecer, instaurando um regime autoritário” (FAUSTO, 2006, p. 255). De 1964 a 1985, os militares assumem de maneira autoritária as rédeas do país. A reabertura aos civis veio apenas em 1985 por meio de eleições indiretas; e a redemocratização inaugurou-se no advento da Constituição Federal de 1988.

Por fim, baseado em literatura especializada em história brasileira, sem a pretensão de fazer juízo de valor e aprofundamento, buscamos subsídios que nos permitissem constatar a participação das Forças Armadas na política nacional ao longo do processo histórico do Estado brasileiro republicano.

Podemos concluir que as Forças Armadas constituem uma instituição que, desde sua consolidação como instituição, tiveram um papel importante e majoritariamente ativo na política brasileira desde a criação da República em 1889. Constata-se também que, caso não houvesse as Forças Armadas (concomitantemente a diplomacia), a unidade do Estado brasileiro estaria colocada em cheque ao longo do processo histórico. Discorreremos agora sobre Cultura e Defesa, a fim de situar o papel da Defesa Nacional contemporânea.

1.2 Definições de cultura

A obra de Roque de Barros Laraia *Cultura: um conceito antropológico* será nossa fonte referencial basilar. A primeira constatação é que o comportamento dos indivíduos depende de um aprendizado, de um processo chamado de endoculturação. Diferenças de comportamentos podem ser dadas devido a uma educação diferenciada.

Isso mostra a importância de se trabalhar a educação quando se quer promover uma cultura específica. O Ministério da Defesa tem feito esforços para

disseminar o estudo de defesa nas Instituições de Ensino Superior (IES). Escolas e Universidades têm um papel importante na socialização e disseminação de cultura.

Laraia relata que no final do século XVIII e no princípio do século XIX, o termo germânico *Kultur* era utilizado “para simbolizar todos os aspectos espirituais de uma comunidade”, enquanto a palavra francesa *Civilization* fazia referência principalmente às realizações materiais de um povo (LARAIA, 2014, p. 18).

Edward Tylor (1832-1917) sintetizou os dois termos em um só no vocábulo inglês *Culture*, momento quando o conceito tomou um sentido mais amplo e etnográfico e passou a ser entendido como “todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (LARAIA, 2014, p.18). Nota-se que a abrangência do conceito se expandiu, passando a significar todas as possibilidades de realização humana, ressaltando fortemente o caráter de aprendizado da cultura.

Foi justamente esse alargamento do conceito que fez Geertz defender a diminuição da amplitude do conceito e a sua transformação num instrumento mais especializado e mais poderoso teoricamente (GEERTZ, 2008; LARAIA, 2014), dentro de uma perspectiva antropológica.

Geertz parte do pressuposto de que a cultura é formada por teias de significados tecida pelo homem, significados estes que o homem dá as suas ações e a si mesmo. Assim, para conhecer a cultura, deve-se analisar, interpretar e buscar os significados contidos nos atos, ritos e performances e não apenas descrevê-los (GEERTZ, 2008).

Laraia cita a obra de Ruth Benedict *O crisântemo e a espada*, no qual a cultura é entendida como uma lente através da qual o homem vê o mundo. Assim, homens de culturas diferentes usam lentes diversas e, portanto, têm visões desencontradas das coisas (LARAIA, 2014).

Dessa forma, uma cultura de defesa significa a maneira que um Estado e sociedade enxergam a realidade à qual estão inseridos. Da mesma forma em que a participação do indivíduo na pauta de conhecimento da cultura a fim de permitir a sua articulação com os demais membros da sociedade (LARAIA,

2014), sociedade e estado devem se articular para fomentar e conhecer uma cultura de defesa nacional.

O construtivismo wendtiano considera a construção social da identidade dos atores estatais, e pode-se ampliar essa ideia para a construção da identidade das ameaças ou do “inimigo”. O conhecimento compartilhado altera as relações entre Estado e população, assim como na relação entre Estados. A própria realidade é uma construção social, e os valores são endógenos às relações.

Estruturas sociais são definidas por entendimentos compartilhados, expectativas ou conhecimento – constituem os atores em uma situação ou na natureza do relacionamento, seja de cooperação ou conflito (WENDT, 1995; 1998). Portanto, a definição de um sistema conflitual ou pacífico não dependeria da anarquia e do poder, mas sim da cultura partilhada criada através de práticas sociais discursivas.

Se a identidade nacional é relacionada a um interesse, ela pode mudar, provocando consigo uma mudança de comportamento. Num dado momento, pode ocorrer (ou não) a mudança de atribuição de uma identidade específica. Neste contexto, a cultura de defesa pode ser tanto agente quanto estrutura.

Conforme previne Alsina Jr., identidades tendem a se estabilizar em padrões relativamente estáveis, porém elas podem mudar rapidamente (ALSINA JR, 2009). Ele cita em sua argumentação a ocorrência de eventos imponderáveis de grande impacto, como os atentados terroristas¹³ contra Nova Iorque e Washington, que foram capazes de contribuir para o início ou o aprofundamento de mudanças no perfil identitário da nação americana.

Pensando no caso brasileiro, Santos argumenta que um país pode ser entendido como um ente de ordem dialética de dimensão espaço e cultura. A dimensão espaço é representada por uma área geográfica delimitada, de soberania política; e a dimensão cultura é representada pela área cultural, mais ou menos homogênea, não delimitada. Justifica-se, portanto, que a cultura é fundamental para a soberania e sobrevivência da nação, devido à sua responsabilidade no estabelecimento da unidade nacional. A longo prazo, a

¹³ A ideia de ameaça é social e politicamente construída (VILLA; SANTOS, 2010 apud SOUZA et al., 2015).

cultura é determinante para a evolução ou dissolução das nações (SANTOS, 2011).

O Brasil possui potencial cultural inestimável, capaz de lhe proporcionar sua própria sobrevivência enquanto Estado-Nação, graças à sua multiculturalidade e originalidade. No caso da Defesa, isso significa criar seus próprios modelos, métodos e mapas conceituais, sem ter que meramente importar os mesmos padrões das potências centrais.

O Brasil tem todas as condições para se constituir, no único e real perigo para a cultura dominante. Por isso, é fundamental que seja desenvolvida para o Brasil uma estratégia cultural para sobreviver, sem se descaracterizar culturalmente, até a chegada do momento adequado à superação da modernidade (SANTOS, 2011, p.127)

Santos (2011) propõe uma Estratégia de sobrevivência cultural – “cultura da defesa” –, pautada na originalidade e com capacidade de se posicionar como uma “futura nova cultura de referência” face à modernidade e interferências da cultura e do interesse das potências dominantes. O papel da Defesa se relaciona diretamente com os pontos 12, 13, 14, 15 e pode ser relacionado indiretamente com a maioria dos demais:

1. Priorização da cultura brasileira sobre a Política e a Economia;
2. Defesa do *espaço* para manifestações culturais;
3. Defesa da língua e da linguagem brasileira;
4. Difusão generalizada da história da cultura brasileira;
5. Educação, não só para o trabalho, mas também para a cidadania plena (política e cultural);
6. Incorporação de tecnologias modernas a serviço da cultura brasileira;
7. Preservação do recorte cultural da América do Sul e da África, porém com o reconhecimento da função crucial da cultura brasileira;
8. Agregação do espaço luso-fônico com a África e Ásia;
9. Difusão da cultura brasileira;
10. Incentivos à criação de organismos que se dediquem à cultura brasileira;
11. Estudos sobre a possibilidade de ações conjuntas, ao nível de linguística;

12. Forças Armadas adequadas às dimensões e condições geográficas sul-americanas, de avançado nível tecnológico;
13. Cooperação com os países sul-americanos;
14. Preparação para evitar e superar possível convulsão social;
15. Preparação para conter ações terroristas; e
16. Investimento maciço e continuado em educação e ciência e tecnologia (SANTOS, 2011, p. 127).

Por fim, Santos conclui dizendo:

A existência de um projeto nacional brasileiro, original e de longo prazo, que tenha em sua essência a preservação, a valorização e a projeção da cultura, da língua, dos valores, dos esquemas interpretativos nacionais será base poderosa para a construção das condições fundamentais para que a cultura brasileira possa vir a se posicionar e superar a atual ordem internacional. Assim, poderá trocar sua condição de cultura periférica e dependente para colocar-se como cultura nodal (SANTOS, 2011, p.127).

Um dos interesses por trás da promoção de uma cultura de defesa é gerar entendimentos compartilhados entre o grupo social militar e civis, afim de atingir uma conscientização popular e tentar democratizar mais ainda a construção social – conjunta entre civis e militares – do papel das Forças Armadas.

Em outras palavras, essa promoção é tida como uma necessidade e oportunidade de as Forças Armadas compartilharem com a sociedade sua visão de mundo, sua idealização de projeto de “nação” e de desenvolvimento para o Brasil, seus valores, suas intenções e, por fim, legitimar suas ações desempenhadas.

A participação da sociedade nos assuntos de defesa é, portanto, um pilar essencial para a construção conjunta e legítima da identidade de defesa brasileira. Vejamos agora como o termo “cultura de defesa” pode ser definido no Brasil.

1.3 Como pesquisadores brasileiros têm se referido à Cultura de Defesa

O modo em que o termo “cultura de defesa” na retórica leva o termo “cultura” num sentido *à la Tyler* (visto anteriormente em LARAIA, 2014), adaptado analogamente ao campo da defesa, pois pode ser considerado como cultura de defesa a totalidade de temas tratados, pesquisados, estudados, produzidos na área da Defesa Nacional.

Até o momento de conclusão desta pesquisa, não foi encontrado nenhum trabalho nacional que tentasse apresentar uma definição para o termo “cultura de defesa”. Tal definição aqui proposta, portanto, é depreendida de acordo com a análise de como o termo é empregado nos eventos acadêmicos da área (CEDN, ERABED, Jornada de Estudos Estratégicos, etc.), nos sites do Ministério da Defesa e do Instituto Pandiá Calógeras (IBED), nos discursos de ministros e oficiais das forças e nos poucos trabalhos acadêmicos que citam o termo¹⁴.

De acordo com a maneira com que o termo “Cultura de Defesa” vem sido tratado na academia brasileira, o conceito significa a conscientização da sociedade como um todo da tradição, do conhecimento, e da mentalidade de defesa. Isso engloba todo o complexo que inclui o conhecimento, o estado da arte, o conjunto de ideias, as leis, os programas e projetos, os costumes, comportamentos, símbolos, práticas militares e sociais adquiridas e/ou desenvolvidos pela Defesa Nacional ao longo de sua construção histórica na formação do Estado e sociedade brasileira contemporânea. Portanto, o objetivo da promoção da cultura de defesa é de se fazer assimilar essa cultura pelos distintos grupos sociais da sociedade brasileira.

Assim como a noção de cultura enquanto aprendizado, transmitida e transformada de geração em geração através da vida em sociedade, nela desenvolvida, a promoção de uma cultura de defesa significa a tentativa de se consolidar uma tradição ainda restrita a uma parcela relativamente reduzida da sociedade em assuntos da área. Sua promoção intenciona tornar apta para o debate a sociedade como um todo.

Da mesma forma que cada Estado tem a sua própria cultura, passível de influências, (re)adaptações e transformações, ela é fruto de uma construção

¹⁴ O termo “cultura de defesa” é tratado como algo óbvio, sem necessidades de esclarecê-lo. O presente trabalho tem como um de seus objetivos não tratar esse conceito como algo trivial e sim desvendar a real delimitação de significado que está por detrás dele.

social, assim como a identidade nacional. O pensamento de defesa trilha pelo mesmo processo.

A cultura de defesa no Brasil está em desenvolvimento. A partir do momento em que mais ideias transformadoras aparecerem no debate, devido à popularização dos temas, mais essa cultura será adaptada às novas maneiras de pensar inerentes ao desenvolvimento do campo e da compreensão do papel da Defesa Nacional.

Almeida (2010) defende que

A comunidade acadêmica também precisa aproximar-se do tema da defesa nacional, pois a distância gera efeitos nocivos para as duas partes. A defesa sai prejudicada porque perde a oportunidade de contar com pesquisadores capazes de gerar conhecimento e, com isso, contribuir para o fortalecimento das instituições da defesa. Em se tratando de instituições que lidam com os temas da estratégia, do poder e do emprego da força, desperdiçar uma fonte de conhecimento significa desperdiçar uma fonte de força, o que é, no mínimo, incompreensível. O meio acadêmico também perde com esse distanciamento, pois não é admissível que um setor dedicado, à geração de conhecimento, abdique de atuar em um campo de estudos tão rico (ALMEIDA, 2010, p. 234).

A socialização das discussões deste setor é estratégica para o aumento da legitimidade do governo e do poder nacional do Estado (MORGENTHAU, 2003; SOUZA et al.). É essencial que o cidadão comum compreenda a relação entre Segurança, Defesa e Desenvolvimento. O resultado disso será um Estado seu poder aumentado, conforme já afirmava Morgenthau: "É indispensável que o governo obtenha a aprovação de seu próprio povo para as suas políticas interna e externa destinadas a mobilizar os elementos do poder nacional em favor das mesmas" (MORGENTHAU, 2003, p. 284).

Souza et al. (2015) afirma ainda que essas discussões estão intrinsecamente vinculadas ao tecido social de uma nação. As ameaças, internas ou externas, se colocam contra os cidadãos, mesmo que estes não as percebam. O envolvimento da sociedade nestas discussões é fator imprescindível à concepção e consecução da Segurança e da Defesa nacionais. A citação abaixo corrobora esta assertiva:

O grau de importância para o País e a magnitude dos meios que envolve, induzem, de imediato, à ideia de que, sem o engajamento da sociedade como um todo e em particular do meio político que, mal ou bem, representa o caráter social do povo, não haverá consistência no planejamento e na execução da defesa e da política externa. Necessário se torna afastar a ideia de que assunto de defesa é problema dos militares e que a eles pertence o privilégio de sacrificar a própria vida em defesa da pátria. Se a pátria for atacada não serão levadas somente as vidas dos militares (MENEZES, 1997, p. 14 apud SOUZA et al., 2015)).

A criação de mecanismos e instituições que visam a consolidação de uma cultura de defesa nacional funcionaria de modo a estabelecer uma herança cultural do pensamento de defesa. Há espaços para crescimento e aprofundamento do debate civil sobre a defesa, assim como a elaboração de projetos de Defesa Nacional compatíveis com a agenda democrática. As instituições¹⁵ servem para colocar ao alcance da sociedade o material que lhe permita exercer a sua reflexão e participação de uma maneira construtiva.

A promoção da cultura de defesa no Brasil é oriunda de uma preocupação de que a defesa seja definitivamente posta na agenda nacional, deixando de ser apenas uma área de saber técnico-profissional de todos militares e poucos civis.

Jorge Calvário dos Santos (2011), ao discorrer sobre a necessidade de defesa da cultura, defende que a vulnerabilidade estratégica das nações é medida pela unidade cultural, pela sua preservação, pelas limitações científico-tecnológicas, pelo nível educacional e pelo compromisso dos nacionais com o futuro. Por isso, afirma que para a formação de uma base para a formulação de uma estratégia de superação e preservação dos interesses nacionais é necessária a identificação das vulnerabilidades a que o país está submetido (SANTOS, 2011).

Valores, ideias nacionais e modo de pensar constituem a identidade nacional (leia-se também a cultura), que é passível de transformações. A dimensão cultural é a essência e fator de unidade, caracterização e coesão do ser humano e da nação. (SANTOS, 2011). A subordinação cultural é um risco

¹⁵ MD, ABED, IBED, Centros de Estudos Estratégicos das diferentes Forças, etc.

que as sociedades de cultura “mais frágeis” sofrem pela imposição cultural das nações potências¹⁶.

A interferência cultural é uma arma, silenciosa e eficiente, enquanto instrumento da estratégia, pois as relações entre as nações são predominantemente conflituosas e pautadas pela geopolítica e pelos interesses nacionais (SANTOS, 2011, p. 10).

O estudo comparativo de Silveira mostra bem como é comumente empregada a noção de cultura de defesa. Ao discorrer sobre a Marinha do Brasil escreve:

Essa força [MB] se preocupa com o crescimento de uma cultura voltada à consciência de maritimidade, apoiada nos valores estabelecidos pela defesa nacional para o conhecimento do povo brasileiro, promovendo eventos em suas instituições acadêmicas, culturais e de comunicação social, com a presença de militares e civis nacionais e estrangeiros (SILVEIRA, 2011, p. 5).

E, ao discorrer sobre a Armada Espanhola em seu artigo, escreve:

Para tal, busca, com o crescimento do grau de consciência marítima nacional diante da opinião pública, fomentar uma cultura de defesa, através de instituições sobre o preparo e emprego militar-naval no Centro de Estudos de Defesa Nacional (CESEDEN) e também promover a discussão junto com outras FFAA e instituições acadêmicas civis (SILVEIRA, 2011, p. 7).

Ou, no tocante à Amazônia, Teixeira da Silva escreve que a soberania da Amazônia não é uma questão militar, mas cultural, somente uma cultura de defesa e segurança regional alicerçada na ciência e educação, somados à presença estatal efetiva, poderiam promover um desenvolvimento sustentável endógeno na região (TEIXEIRA DA SILVA, 2008).

Os autores supracitados foram a título de exemplo. As pesquisas que citam o termo “cultura de defesa”, o tratam de maneira semelhante, sem explorar a fundo uma possível definição; e permitiram a nossa delimitação proposta neste

¹⁶ A cultura molda padrões de coesão, integração, desintegração e conflito, ao longo do processo histórico. Notadamente, os esforços de criação de uma cultura de defesa sul-americana, muito defendida por Celso Amorim, é de grande valia para um regime de cooperação na região, confiança e segurança.

capítulo. Portanto, cultura de defesa é um termo amplo, que faz referência ao conhecimento da realidade da defesa nacional e à popularização do debate sobre tais temáticas no País, associado ao crescente envolvimento de civis na área.

A abrangência de como é percebida a cultura de defesa faz com que qualquer pesquisa no âmbito da Segurança Internacional e Defesa seja um trabalho que contribua para a cultura de defesa.

A ideia de cultura de defesa é recente no Brasil. O processo de definição da Política de Defesa, sendo uma Política Pública, diz respeito aos cidadãos, civis e militares, devendo haver diálogo franco e participação de todos. Assim, deve-se buscar uma maioria de população envolvida que legitime tal política, com condições e metodologias necessárias e claras, para se chegar a um processo de condução institucional próprio ao sucesso da Política de Defesa. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas não têm conseguido transmitir efetivamente à sociedade conteúdo real de sua missão, que permanece pouco conhecido. Veremos no capítulo seguinte o quê o governo brasileiro tem feito para promover uma cultura de defesa nacional ao longo dos anos 2000, assim como a definição de “Defesa Nacional” entre outros conceitos.

2. A POLÍTICA DE DEFESA NO BRASIL E SEUS MARCOS REGULATÓRIOS

Este capítulo tem por objetivo contextualizar a visão atual da defesa brasileira, por meio de um panorama institucional geral; e coletar, de maneira seletiva, informações pertinentes contidas nos dos três documentos que compõem o marco regulatório da Defesa no Brasil (a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco de Defesa Nacional);

pois neles estão a fundamentação da política de promoção de uma cultura de defesa.

Para tanto, será feita uma breve contextualização da elaboração dos documentos da defesa e do papel atual das Forças Armadas. Em seguida, será feito um discorrimento seletivo das informações contidas nos documentos PND, END e LBDN, de modo a apresentar suas contribuições à promoção e consolidação da cultura de defesa.

2.1 Breve histórico

Os vinte e um anos de regime militar no Brasil (1964-1985) foram um período que contribuiu para a alienação de civis na reflexão dos temas e questões de defesa. Fato não surpreendente, levando em consideração que o planejamento das políticas internas e externas, bem como o comando do poder executivo era conferido essencialmente aos militares (CERVO; BUENO, 2015; FAUSTO, 2006).

"Ao superar o passado autoritário, uma parte articulada da sociedade rejeitou as forças armadas" (OLIVEIRA, 2006 apud ALMEIDA, 2010). [...] as forças armadas passaram a ser vistas com desconfiança por boa parte dos principais formadores de opinião nos meios político, acadêmico e científico. Não sem motivo, as mais recentes ações da área de comunicação social do Ministério da Defesa e das forças armadas têm dado atenção a esse aspecto. A própria Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) é uma tentativa de romper com esse estado de coisas, mas ainda há um longo caminho a percorrer (ALMEIDA, 2010, p. 229).

Nesse sentido, nota-se a transição de regime político a partir de 1985. De volta à democracia, o país logrou conquistas importantes nos campos do direito, social e político. Algumas delas se refletiram na ampliação dos direitos e liberdades individuais; fim da censura, liberdade de imprensa e expressão; a tripartição dos poderes no seio do Estado intencionando um mecanismo de pesos e contrapesos entre poderes harmônicos entre si; e uma república federativa representativa encabeçada por um executivo e legislativo democraticamente eleitos. Significa, portanto, dizer que a classe política – civil –

voltava a planejar e tomar as decisões de política doméstica e exterior, inclusas as políticas de Defesa Nacional.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o papel das Forças Armadas no Brasil:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (CF 88, Cap. II)

Vê-se que qualquer ação militar precisa ser requisitada por algum dos três poderes constitucionais e, mais enfaticamente, pela autoridade suprema das Forças Armadas, o(a) presidente da república. Uma das principais finalidades do Exército, da Aeronáutica e da Marinha é garantir a estabilidade institucional dos três poderes.

De acordo com o inciso 2º do artigo 15 da Lei Complementar nº 97, de 1999,

A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Lei Complementar nº 97, de 1999)

Ou seja, a intervenção para Garantia da Lei e da Ordem (GLO) é excepcional, só podendo ser aplicada após o esgotamento de todos os instrumentos convencionais que se destinam exatamente à preservação da ordem pública. A Constituição fixa taxativamente, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, por meio da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, das polícias civis e militares e do corpo de bombeiros, exercer a preservação dessa ordem e a integridade das pessoas e do patrimônio. Portanto, só se deve pensar no uso das Forças

Armadas para uma ação militar constitucional interna por meio da lei da GLO quando todas essas forças estiverem esgotadas ou comprometidas.

A parte significativa da opinião pública e da classe política apresentam uma compreensão deturpada do emprego das FA em operações de GLO, banalizando o uso das forças destinadas prioritariamente a combater ameaças externas por meio do desvirtuamento do seu emprego. O general de exército da reserva Carlos Alberto Pinto Silva¹⁷ afirma que o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem “vem se tornando praxe significativa e preocupante”, pois “uma Força Armada não deve ser jamais usada como uma reserva de mão de obra” (SILVA, 2016). Ademais, os militares não estão amparados juridicamente de maneira apropriada no momento de execução de operações de GLO, em casos, por exemplo, de confronto com vítimas.

Passado o período da redemocratização – cujo marco mor foi a Constituição Federal de 1988 – é somente em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que o Brasil publica o primeiro documento norteador das políticas públicas de Defesa Nacional. A Política de Defesa Nacional (PDN) apresentava: uma análise de conjuntura do cenário global sob a perspectiva brasileira; sete objetivos; orientação estratégica e diretrizes para atingir tais objetivos e estratégias. Ela devia “refletir os anseios da sociedade” (BRASIL, 1996, p. 4).

Na PDN, já se associava defesa ao desenvolvimento, e o desenvolvimento às áreas civil e militar. Para a capacitação nacional, é inevitável que tais áreas caminhem juntas. Esse conceito será aprimorado mais de uma década depois, na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008.

Na visão das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, uma cultura de defesa consolidada significaria ter a conscientização popular de que os projetos da defesa são associados ao desenvolvimento do próprio país; inclusive sendo as tecnologias empregadas e/ou desenvolvidas nos projetos da defesa detentoras de um potencial dual, ou seja, tecnologias para uso civil e militar.

Já se via na época do primeiro documento, também, o processo de integração regional e a cooperação internacional como medidas de resguardo e

¹⁷ Ex-comandante do Comando Militar do Oeste, do Comando Militar do Sul e do Comando de Operações Terrestres.

defesa, as quais visavam solucionar pacificamente as controvérsias e fortalecer a confiança entre os países, assim como a paz e segurança internacionais. Ou seja, desde a origem do primeiro documento, já se tem política de defesa e política externa entrelaçadas¹⁸. O objeto da Defesa é de premissa internacional.

Apesar de o Brasil apostar na boa-fé das convenções e tratados internacionais como mecanismos em que a diplomacia é exercida de modo a estabelecer confiança e a resolução pacífica de controvérsias entre os demais atores do cenário internacional, um Estado que possui dimensões do Brasil – vasta riqueza de recursos naturais; importantes reservas petrolíferas; amplas bases demográficas e territoriais de fisiografia diversificada; mais de oito mil e quinhentos quilômetros de fronteira terrestre, totalizando dez países vizinhos fronteiriços; uma plataforma continental¹⁹ de quase mesma área que a Amazônia verde terrestre, – não abdica do direito de autodefesa (BRASIL, 2012c).

Com uma cultura de defesa forte, espera-se que essas noções dimensionais estejam interiorizadas pelo cidadão comum, de modo a reconhecerem a necessidade de ter uma força capaz de garantir a soberania e proteção desse território.

Ademais, o conceito de anarquia enquanto ausência de um poder central regulador do comportamento dos Estados (MORGENTHAU, 2003, p 12) é um ponto de partida na formulação de políticas de defesa do Estado brasileiro. Para tanto, compreende-se como necessária uma força de defesa confiável, pautada nas Forças Armadas, capacitadas tecnologicamente e preparada para o pronto-emprego. O país “jamais esteve e jamais estará” livre de riscos²⁰, mesmo convivendo pacificamente em comunidade internacional (BRASIL, 2012c, p. 185).

Feito essa breve contextualização histórica da publicação do primeiro documento de defesa desde a redemocratização do regime político brasileiro, passando pelas funções constitucionais das FA e pela implicação de uma

¹⁸ Desde a PDN (1996), os princípios e objetivos da Defesa Nacional estão alinhados com os princípios basilares que regem as relações internacionais brasileiras (artigo 4º da Constituição Federal de 1988).

¹⁹ É concebida como a Amazônia Azul brasileira. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permite ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos numa área de cerca de 4.5 milhões de quilômetros quadrados.

²⁰ Observa-se aqui inicialmente que a visão de mundo das Forças Armadas parte de um pressuposto essencialmente realista. O medo de ameaças externas prevalece diante da imprevisibilidade da(s) intenção(ões) do outro.

mentalidade popular que conheça esses assuntos, discorreremos sobre os três documentos atuais da defesa, que constituem o principal marco regulatório da Defesa Nacional. Intenciona-se coletar as considerações mais relevantes para a compreensão do objeto de estudo proposto, a questão da “cultura de defesa”.

2.2 A Política Nacional de Defesa: evolução e concepções

Atualizado o documento pela primeira vez em 2005²¹, foi em 2008, no segundo governo Lula, que a Política de Defesa Nacional foi publicada atualizada e passou a intitular-se Política Nacional de Defesa (PND), pois fortificou-se a concepção de que defesa nacional é dever e interesse da nação, e não apenas uma política pública que diz respeito exclusivamente aos militares. Logo, tratava-se de uma política nacional destinada à defesa, ou seja, voltada essencialmente para ameaças externas.

Aprimorou-se o conceito de que defesa do País é inseparável de seu desenvolvimento. Mais do que isso, a defesa pode condicionar o desenvolvimento autônomo econômico e tecnológico do país por meio da indústria nacional de defesa. Assim, a PND apresenta o planejamento de ações destinadas à defesa nacional, contendo orientações para o emprego dos setores militar e civil, buscando também melhorar o status quo do Brasil e ampliar sua participação em processos decisórios internacionais.

Um dos artifícios que a PND utiliza para a conscientização popular das questões do tema é a definição dos conceitos. Segurança²² é a *“condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”* (BRASIL, 2008a, p. 2). Ela abrange, portanto, os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros (BRASIL, 2008a).

Percebe-se que essa a noção de Segurança vincula-se a uma dimensão abstrata, que “lida com a percepção da existência de elementos que atentem

²¹ Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.

²² Buzan e Hansen (2012, p. 39) argumentam a Segurança deve ser vista como indissociável das dinâmicas de ameaças, perigos e urgências.

contra a sensação de proteção, ou contra a certeza de não submissão a riscos, eventos ou atores ameaçadores” (SOUZA et al., 2015, p. 2). É a mesma definição adotada pela Escola Superior de Guerra (ESG, 2006) e que vem sendo utilizada ao longo dos anos 2000.

Nota-se aqui uma consonância aos estudos da Escola de Copenhague na conceitualização de Segurança contemporânea, que amplia sua abrangência e foge dos padrões tradicionais dos estudos de segurança (tradicionalmente voltados à questão bélica-militar convencional) (OLIVEIRA; SILVA, 2011; TANNO, 2003).

Defesa Nacional é definida como “*o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças **preponderantemente** externas, potenciais ou manifestas*”. (BRASIL, 2008a, p.2, grifo nosso).²³

O professor Samuel Pinheiro Guimarães define “ameaça” como

[...] fenômenos, de origem interna ou externa, que apresentariam alta possibilidade de provocar convulsão social, ruptura do Estado de Direito, violência endêmica e difusa, desafio (interno ou externo) armado ao Estado, e redução significativa da capacidade de autodeterminação interna e externa da sociedade (GUIMARÃES 2005, p. 301).

Discorrendo mais sobre a PND, o entorno estratégico brasileiro foi ampliado, além da América do Sul continental e Atlântico Sul, incluiu-se também os países limítrofes da África ocidental, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a Antártica e o Caribe, como região que se deve dar “crescente atenção”, mas a qual não se tem visto políticas claras de atuação²⁴.

O Brasil não entra em guerra com outro Estado há mais de um século. A distância geográfica da América do Sul das principais zonas de conflito armado no mundo e os regimes democráticos da região²⁵ contribuem para a paz regional.

²³ Tais conceitos foram mantidos na segunda atualização da PND, de 2012.

²⁴ Fica o questionamento sobre qual seria a real capacidade de influência do Brasil nessa região, onde o poder de influência estadunidense é inegável historicamente. Fala-se do entorno estratégico de uma forma em geral, sem especificar prioridade(s) ou linhas de ação pragmática e estratégica.

²⁵ A “democracia” venezuelana enfrenta sérios problemas e desafios nos dias atuais. Dentro de uma perspectiva teórica da paz democrática, regimes democráticos tendem a não entrar em guerra entre si; logo,

Outrossim, a ausência de armas nucleares na região; o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas; o relacionamento entre os países amazônicos no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS); o respeito aos princípios das relações internacionais; são fatos que contribuem para a harmonização de interesses no campo da defesa e paz regionais.

É importante ressaltar como a política externa executada via diplomacia contribui para a defesa, assim como a diplomacia militar (por meio das cooperações militares ou adidos e auxiliares) contribui para a tomada de decisão e execução da política externa (ALSINA JR, 2009a). Tão importante quanto, é fazer com que a visão pública reconheça tais implicações, para que a opinião pública corrobore com a causa de ter um poder militar adequado que auxilie a política externa.

Mais detalhada, completa e complexa que a PDN de 1996, a PND de 2012 (segunda atualização do documento) não apresenta grandes mudanças substanciais comparada à de 2008. O documento reconhece como (novas) ameaças: o terrorismo internacional; a vulnerabilidade da área amazônica e o exercício da soberania sobre todas as áreas jurisdicionais brasileiras; ataques cibernéticos; vulnerabilidades no domínio de tecnologias sensíveis, da informação, de redes e de satélites, em outras palavras, tecnologias dos setores estratégicos aeroespacial, cibernético e nuclear; qualquer potencial interesse que vá contra ao interesse nacional; a possível ambição de outros atores na grande biodiversidade brasileira e nas imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo; tráfico ilícito de drogas e pessoas; crimes e ilícitos transnacionais; questões ambientais e de mudança climática; escassez dos recursos naturais e energéticos; e, por fim, a desigualdade de desenvolvimento entre os países (BRASIL, 2012a), amplificando substancialmente as funções da FA por meio da securitização de novos temas.²⁶

quanto mais o regime venezuelano se afastar de uma democracia, maior as chances de conflito com os vizinhos.

²⁶ A palavra “ameaça” aparece duas vezes na PDN (1996) e a palavra “risco” apenas uma vez. Na PND (2012), 10 vezes e 2 vezes respectivamente, além da palavra “pressões” que aparece duas vezes. Houve um aprimoramento de vocabulário, assim como uma melhora na especificação das variáveis em matéria de

A sociedade brasileira certamente está familiarizada com algumas dessas ameaças, como por exemplo tráfico ilícito de drogas. Porém é essencial que a sociedade se dê conta também das outras ameaças existentes, como as de características tecnológicas. A partir da identificação da ameaça, é possível traçar medidas que busquem combatê-las. Estabelecer os objetivos da defesa nacional se faz necessário.

A PND de 2012 estabelece onze objetivos:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. Contribuir para a estabilidade regional;
- V. Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. Manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;**
- IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
- XI. Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. (BRASIL, 2012a, p. 7-8, grifo nosso).

Apenas os números I, II, III, V e VI estavam presentes desde o primeiro documento de defesa (PDN de 1996). Os demais objetivos são frutos do planejamento do Ministério da Defesa – criado em 1999 com o intuito de incorporar Aeronáutica, Marinha, Exército e Estado-Maior das Forças Armadas, submetendo-as ao comando de um civil, o ministro da defesa enquanto cargo político, num ministério composto por militares e civis – e desenvolvidos concomitantemente com a Estratégia Nacional de Defesa.

defesa, graças a um detalhamento de tópicos mais específicos e ao alinhamento com o documento Estratégia Nacional de Defesa (END).

É essencialmente devido ao oitavo objetivo da PND que se dá a intenção de fomentar e promover uma cultura de defesa, no âmbito nacional, de modo a “conscientizar a sociedade brasileira” da relevância da área.

Nota-se a generalidade do discurso nesse objetivo. É possível integrar efetivamente ao debate de políticas de Estado a “sociedade brasileira” como um todo? Por quais mecanismos isso seria possível? Veremos no capítulo 3 que, na prática, essas ações serão tomadas por meio da integração institucional gradativa entre Ministério da Defesa, Forças Armadas e Academia (Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa).

Por fim, após a PND de 2008, a Defesa Nacional reforçou o caráter dissuasório de seu aparato militar, como maneira de reduzir a possibilidade de pressões externas, mantendo a ideia de defesa sustentável e da indissociabilidade de Defesa e Desenvolvimento.

2.3 A Estratégia Nacional de Defesa: constatações

O Decreto Presidencial de 6 de setembro de 2007 criou o Comitê Ministerial para a formulação da Estratégia Nacional de Defesa (END), presidido pelo Ministro de Estado da Defesa, coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2008b).

4. [...] O Comitê consultou especialistas, representantes de diversos órgãos públicos e privados, bem como cidadãos de reconhecido saber no campo da Defesa, além dos próprios Comandantes das três Forças Armadas e seus principais assessores.

5. O Plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas. (BRASIL, 2008b, p.5).

Na END de 2008, o então ministro da defesa Nelson Jobim afirma ao presidente Lula em carta aberta que colocar as questões de defesa na agenda nacional e de formular um planejamento de longo prazo para a defesa do País é um fato inédito no Estado brasileiro. Marca uma nova etapa no tratamento de tema tão relevante, intrinsecamente associado ao desenvolvimento nacional. Diz ainda:

9. Reafirma o compromisso de todos nós, cidadãos brasileiros, civis e militares, com os valores maiores da soberania, da integridade do patrimônio e do território e da unidade nacionais, dentro de um amplo contexto de plenitude democrática e de absoluto respeito aos nossos vizinhos, com os quais mantemos e manteremos uma relação cada vez mais sólida de amizade e cooperação (BRASIL, 2008b, p. 6).

Feita essa breve introdução da origem do documento, vamos abordar os conceitos contidos na END mais relevantes para esse trabalho, buscando identificar o perfil brasileiro de Defesa e os desafios da área.

Associa-se Estratégia Nacional de Defesa à Estratégia Nacional de Desenvolvimento, de modo que ambas são consideradas inseparáveis. Ademais, afirma-se que um projeto forte de defesa favorece um projeto forte de desenvolvimento. Na END, é entendido como um projeto forte de desenvolvimento o que se guia pelos seguintes princípios:

- (a) Independência nacional efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar os investimentos estrangeiros, sem deles depender;
- (b) Independência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento; e
- (c) Independência nacional assegurada pela **democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País**. (BRASIL, 2012b, p. 24, grifo nosso).

Segundo a END, à sociedade caberá, por intermédio de seus representantes do sistema democrático e por meio da participação direta no debate, aperfeiçoar as propostas apresentadas. As demais tomadas de decisão dão-se por meio da colaboração dos ministérios (MD tem o papel central); pelo Executivo (Presidência da República); e Legislativo (Congresso Nacional). Busca-se, atualmente, uma melhor integração entre o Ministério da Defesa (MD) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) no patamar pragmático²⁷.

A END (2012) organiza-se em torno de três eixos estruturantes²⁸. Ela trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2012b).

O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas. Descreve-se a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem.

O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da Base Industrial de Defesa (BID)²⁹, para assegurar que o atendimento às necessidades de tais produtos por parte das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil).

Por fim, o terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas. Afirma-se que o Serviço Militar Obrigatório deve ser mantido; a intenção é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, “a própria Nação”. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois, “funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais” (BRASIL, 2012b, p. 35). Na prática, são os jovens das

²⁷ 3ª Jornada de Estudos Estratégicos, promovida pela Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas no dia 17 de novembro de 2016, em Brasília.

²⁸ A END estabelece ainda os três setores estratégicos essenciais para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear; sendo designados responsáveis por tais setores, respectivamente, a Força Aérea Brasileira, Exército Brasileiro e Marinha Brasileira.

²⁹ A Base Industrial de Defesa (BID) é formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no País.

classes mais baixas da população que preenchem majoritariamente as vagas do serviço militar obrigatório.

Tendo em mente esses três eixos estruturantes, abre-se a oportunidade de debater os temas e aprimorar as propostas. São consideradas no documento duas realidades.

A primeira realidade é a capacidade (e necessidade) de improvisação e adaptação, pois faz-se necessário criar soluções quando faltam instrumentos, a disposição de enfrentar as agruras da natureza e da sociedade, enfim, a capacidade quase irrestrita de adaptação que permeia a própria cultura brasileira. É esse o fato que permite efetivar o conceito de flexibilidade³⁰ (BRASIL, 2012b).

A segunda realidade, visão muito defendida pelas Forças Armadas, é o sentido do compromisso nacional no Brasil. A Nação brasileira é entendida como um projeto do povo brasileiro; sendo ele quem “sempre abraçou a ideia de nacionalidade e lutou para converter a essa ideia os quadros dirigentes e letrados” (BRASIL, 2012b, p. 56).

Por isso, do encontro dessas duas realidades, complementadas pela necessidade de visão e planejamento estratégicos direcionados para as questões de defesa, resultaram as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.

Finalmente, A END compreende explicitamente como vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País (segue abaixo a transcrição):

- **O envolvimento, ainda não significativo, da sociedade brasileira com os assuntos de defesa;**
- A histórica descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa;
- A desatualização tecnológica de alguns equipamentos das Forças Armadas; e a dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros;
- A distribuição espacial das Forças Armadas no território nacional, ainda não completamente ajustada, ao atendimento às necessidades estratégicas;

³⁰ “Flexibilidade é a capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez preestabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na paz, significa a versatilidade com que se substitui a presença – ou a onipresença – pela capacidade de se fazer presente (mobilidade) à luz da informação (monitoramento/controle)” (BRASIL, 2012b).

- **A atual inexistência de carreira civil na área de defesa, mesmo sendo uma função de estado;**
- O estágio da pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de material de emprego militar e produtos de defesa; a carência de programas para aquisição de produtos de defesa, calcados em planos plurianuais;
- Os bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos, que retardam os projetos estratégicos de concepção brasileira;
- A relativa deficiência dos sistemas nacionais de logística e de mobilização; e
- A atual capacidade das Forças Armadas contra os efeitos causados por agentes contaminantes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (BRASIL, 2012b, p. 59, grifo nosso).

Portanto, segundo a própria END, a sociedade brasileira ainda não se envolve significativamente com os assuntos de defesa. Isso significa que há uma massa sem uma visão crítica necessária para promover um debate de qualidade sobre os temas da área. Isso faz com que opiniões de senso comum (ou falácias) se propaguem muito facilmente pela opinião pública e pela mídia. A ideia de cultura de defesa visa diminuir a incidência de opiniões vagas sobre questões sensíveis.

Outra vulnerabilidade grave para a promoção da cultura de defesa é a falta de uma carreira civil no seio do Ministério da Defesa, mesmo sendo uma função de Estado. Essa falta de planejamento tende a contribuir para a falta de interesse e conseqüente distanciamento de civis no debate e elaboração das políticas de defesa, simplesmente pela falta de perspectiva e inserção clara de trabalho na área, como a carreira de um analista de defesa.

Por fim, o conteúdo abordado neste trabalho dos documentos PND e END, mais os trechos específicos grifados, foram selecionados de modo a contribuir com a formulação do perfil atual da Defesa Nacional brasileira sob a ótica do governo brasileiro e FA, principalmente no que tange a temática da “cultura de defesa”. O objetivo dessa abordagem (majoritariamente descritiva) é estabelecer uma estrutura e conhecimento conceitual básico da Defesa Nacional. Passemos, portanto, ao terceiro marco regulatório da defesa.

2.4 O Livro Branco de Defesa Nacional: início de uma cultura de defesa mais transparente e democrática

Para fazer um breve relato do surgimento da ideia de um Livro Branco de Defesa Nacional no continente americano, utilizaremos como fonte principal a monografia de Paulo Volpini Castanheiro, apresentada como trabalho de conclusão do curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, na Escola Superior de Guerra. Seguidamente, também utilizaremos como fonte o site do Ministério da Defesa³¹ e o próprio Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – (BRASIL, 2012c).

Com efeito, a ideia da elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional no Brasil veio da Organização dos Estados Americanos. Foi reconhecida pela OEA a necessidade de estimulação da elaboração e o intercâmbio de informações sobre as políticas e as doutrinas de defesa nacionais no continente americano, durante as Conferências da OEA de Santiago (1995) e de San Salvador (1998) sobre as medidas de fortalecimento da confiança e da segurança³² (CASTANHEIRO, 2011).

Coube ao Conselho Permanente da OEA realizar o seminário “Diretrizes para a elaboração de documentos sobre política e doutrina da Defesa (Livros Brancos)”. Tais diretrizes foram submetidas à apreciação da Quinta Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em Santiago, Chile, em novembro de 2002 (CASTANHEIRO, 2011).

Nessa mesma Resolução número 829, o Conselho Permanente resolve instar os Estados membros a implementarem essas Diretrizes e a manter a OEA informada, bem como, solicita à Secretaria-Geral da OEA que preste apoio aos Estados membros, para a implementação dessas Diretrizes (CASTANHEIRO, 2011).

Mesmo com a existência um nível de aconselhamento, elaborado pela OEA, de como deve ser um Livro Branco, cada país pode definir a abordagem e a extensão do seu Livro Branco de Defesa, de acordo com a finalidade política e intenções abarcadas na publicação desse instrumento. Ou seja, o conteúdo

³¹ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/>.

³² Na década de 90, a OEA adota a “pauta” da Escola de Copenhague (ampliação do conceito de segurança, novas ameaças, etc.).

elaborado estará de acordo com a realidade e necessidades de cada Estado soberano.

No Brasil, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), além de estar em consonância com os documentos norteadores da defesa (PND e END), integra junto com os mesmos os três documentos mais importantes do marco regulatório da Defesa no Brasil. Logo, é o documento mais completo e acabado acerca das atividades de defesa do Brasil e sobre como o País enxerga as questões da área (BRASIL, 2012c). É um instrumento fundamental para a democratização dos assuntos de defesa.

O Brasil é um dos últimos países das Américas a ter o seu Livro Branco de Defesa publicado. O decreto nº 7438, de 11 de fevereiro de 2011, da Presidente Dilma Rousseff, constituiu o Grupo de Trabalho para a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), presidido pelo Ministério da Defesa, com a participação de representantes de outros Ministérios e instituições³³ de alta relevância do País relacionadas à área.

No XIV Curso de Extensão de Defesa Nacional, ocorrido em 2016 em Brasília, o professor Juliano Cortinhas nos apresenta um compilado dos documentos de Defesa publicados nos países da América do Sul. Atualizamos esta lista com base no livro *Environmental Security in Latin America*, de Gavin O'Toole (2017). Seguem:

- Argentina: Libro Blanco de la República Argentina (1999); Libro Blanco de la Defensa (2010; 2015);
- Bolívia: Libro Blanco de Defensa (2004);
- Brasil: Política de Defesa Nacional (1996; 2005); Política Nacional de Defesa (2008; 2012); Estratégia Nacional de defesa (2008; 2012); Livro Branco de Defesa Nacional (2012);
- Chile: Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997; 2002; 2010);
- Colômbia: Políticas de Defensa y Seguridad Democrática (2003);

³³ O Grupo de Trabalho Interministerial é integrado por representantes do Ministério da Defesa, que o preside; do Ministério da Ciência e Tecnologia; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Ministério da Fazenda; do Ministério da Integração Nacional; do Ministério da Justiça; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério das Relações Exteriores; da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2012c).

- Equador: Política de Defesa Nacional del Ecuador (2002); Libro Blanco de Defensa (2006); Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa (2008); Agenda Política de Defensa (2011);
- Paraguai: Política de Defesa Nacional de la República del Paraguay (1999) Paraguay: Índice del Plan Global (2005); Directiva de Defensa Nacional, 2013-2018 (2013);
- Perú: Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005);
- Suriname: Plan Anual del Ministerio de Defensa (2012);
- Uruguai: Bases para una Política de Defensa Nacional (1999); La Defensa Nacional: aportes para un Debate (2005); Política de Defensa Nacional: un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo (2014);
- Venezuela: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002); Programa para la Defensa Integral (2013).

Ora, trata-se de uma região que tem experimentado um longo período de paz (desde a Guerra do Paraguai, não houve nenhum conflito armado interestatal de tamanha significância e proporção). Os países da América do Sul passam por um processo de estabilização política, no qual apresenta um importante processo de crescente transparência estatal. Tais documentos de defesa listados e suas respectivas políticas refletem a realidade local e os interesses dos países com relação à Segurança e Defesa.

Segundo o professor Cortinhas, que fez um estudo comparativo³⁴ dos documentos, há mais semelhanças do que disparidades entre os documentos de defesa da América do Sul. A estratégia predominante e prioritária é a dissuasão. Os documentos enfatizam a cooperação regional como sendo uma ferramenta fundamental para a Defesa Nacional. Os países vizinhos também associam Defesa ao Desenvolvimento.

O professor Cortinhas divide os países entre andinos (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela) e cone-sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), devido a divergências de foco. Tal separação não reflete as interações comerciais ou instituições de cooperação na região. Por fim, os

³⁴ XIV Curso de Extensão de Defesa Nacional, Universidade de Brasília, 2016.

documentos refletem as prioridades para os países e o grande período de paz na região.

O Livro Branco de Defesa constitui um documento declaratório, indicador de transparência e representativo da cooperação e da confiança mútua nos planos regional, hemisférico e global entre os Estados e demais atores nacionais e internacionais, característico de Estados democráticos de direito; e visa fomentar a opinião pública e dos setores do governo e sociedade sobre a necessidade de se contar com Forças Armadas modernas, capazes e investimentos na área.

No Brasil, a Lei Complementar nº 136, em seu artigo 9º, parágrafo primeiro, trata o Livro Branco de Defesa Nacional como um *“documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”*³⁵, e estabelece que o Ministro de Estado da Defesa é o responsável pela sua implantação. Em seu parágrafo terceiro consta que o Poder Executivo deve submeter à apreciação do Congresso Nacional a partir de 2012 e posteriormente a cada quatro anos: a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Ademais, o LBDN é instrumento de suma importância para a democratização dos assuntos da Defesa Nacional. O LBDN compila a PND e END; é de linguagem acessível; expõe as capacidades militares brasileiras e todos os programas da Defesa; expõe as parcerias entre instituições, inclusive entre àquelas que buscam fomentar e consolidar uma cultura de defesa; contribui para a transparência e confiança perante os demais Estados e atores; fonte importante de dados quantitativos; além de ser um documento público de fácil acessibilidade pelos meios digitais.

Em relação às políticas públicas nacionais, tal instrumento é negligenciado domesticamente, pois o LBDN mostra-se como uma importante oportunidade para o Poder Legislativo (Congresso Nacional) e as diversas

³⁵ Ou seja, é também um instrumento de prestação de contas, pois apresenta-se resultados e pendências. Os recursos disponibilizados pelo Governo às forças de defesa devem (ou deveriam) ser coerentes com sua respectivos projetos/programas.

instituições do Estado se conhecerem melhor, de se conscientizarem sobre as nuances da Defesa Nacional, e fomentar políticas públicas alinhadas.

O que temos percebido é que nem sociedade nem o Congresso Nacional reconhecem os objetivos da Política Nacional de Defesa. Isso prejudica a própria legitimidade desses objetivos. A partir do momento em que o Congresso Nacional não mantém a regularidade do fluxo de orçamento para a pasta – essencial para a manutenção dos projetos de Defesa e atingimento dos objetivos nacionais – e o desconhecimento da sociedade sobre a Defesa Nacional como um todo, a conclusão que se chega é que ambos não se identificam com tal planejamento. Ou seja, já não podemos mais falar de um planejamento estratégico nacional. As instituições não se entendem e as políticas de Estados permanecem gravemente prejudicadas.

A promoção e consolidação de uma cultura de defesa só pode ser efetivada por meio de instituições. Por isso, é de suma relevância fazer um mapeamento do que tem sido feito pelo governo brasileiro e pela sociedade civil organizada ao longo da primeira década do segundo milênio para a promoção de uma cultura de defesa nacional, com ênfase no período de 2008 a 2016.

3. A CONJUNTURA INSTITUCIONAL BRASILEIRA: PROMOÇÃO E TENTATIVA DE CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DE DEFESA

Neste capítulo, busca-se dar um panorama das instituições que lidam com assuntos de defesa e sua promoção; tomada de decisão; debate; formulação de políticas públicas; produção, registro e consolidação da cultura de defesa nacional. Para isso, será feito, de maneira o mais sintético possível, o mapeamento dessas instituições fundamentais do legislativo, executivo e sociedade civil organizada.

3.1 Do Congresso Nacional

É fundamental que as políticas de defesa e externa estejam interligadas, por se tratar da defesa do território e da sociedade, protegendo-os de qualquer situação de conflito que possa gerar o caos, a violência e o perigo de um ataque, interno e/ou externo. Em outras palavras, a CF 88, a PND e a Política Externa Brasileira (PEB), todas, intencionam a manutenção da paz e estabilidade.

Paulatinamente ao longo da última década, esforços têm sido feitos para formular objetivos de longo e médio prazo, comuns a ambas as políticas externa e de defesa, por meio de uma estratégia nacional consensual. Notadamente, avaliar, definir e conciliar os papéis das Forças Armadas e da Diplomacia conjuntamente no campo da defesa tem sido um grande desafio (RIBEIRO, 2004; PINTO, 2015).

A integração entre a PDN e a PEB tem adquirido melhor entrosamento em parte graças ao trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDEN) (RIBEIRO, 2004) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE). É nessas comissões que ambas as políticas abordadas são entrosadas no âmbito do legislativo, devendo-se analisar e pesquisar soluções para as matérias deliberadas, motivada pelo princípio de manter o país seguro e na busca por um orçamento capaz de atualizar, melhorar e tornar eficaz o sistema de defesa do país. Ambas PND e PEB devem caminhar juntas (RIBEIRO, 2004; ALSINA JR, 2009a).

Ademais, no campo do legislativo, matérias de relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; política externa brasileira; política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; Forças Armadas e Auxiliares; assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; são de responsabilidade da CREDEN, inclusive a provisão do orçamento para a área da Defesa.³⁶

³⁶ Para mais informações sobre os deveres da CREDEN, acessar REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, Art. 32, XV, 2016.

A CRE tem um papel menos aparente que o da CREDEN, porém semelhante e com algumas responsabilidades diferentes de cunho político. Ao observar as sessões da CREDEN ao longo dos anos 2015 e 2016, é visível que há alguns políticos que buscam projeção no cenário político por meio dessas comissões. Esses, que até mesmo ambicionam um bom posicionamento futuro em alguma das pastas (MD ou MRE) do governo, buscam fazer um trabalho ativo nessas comissões.

Uma das intenções das Forças Armadas e do Ministério da Defesa ao querer promover uma conscientização popular dos assuntos de defesa, e nisso inclui-se também a conscientização da classe política, é que, por meio da opinião pública e vontade política, evite-se cortes no orçamento da defesa, de modo a dar continuidade nos projetos e cumprimento de contratos.

Essa missão tem falhado ao longo dos últimos anos. A classe política não tem demonstrado interesse suficiente nos projetos de Defesa e Desenvolvimento. Seja por falta de motivações políticas ou por carência de uma mentalidade de Defesa. É grave a desconexão entre o que se debate nas comissões e o que se debate nos congressos acadêmicos promovidos pelo próprio MD, sendo estes mais consistentes, porém deixando evidente a falta de alinhamento efetivo entre Ministério da Defesa e Legislativo.

Isso mostra também as limitações do Ministro da Defesa frente essas comissões para uma mobilização política em torno das questões da pasta. Mais limitada ainda é o poder político dos militares de lograr êxito em suas demandas, (incapacidade de persuasão ou imposição).

"Nossos governantes e legisladores parecem acreditar que não temos problemas de defesa" (OLIVEIRA, 2006 apud ALMEIDA, 2010). Esta crença decorre dos prolongados períodos de paz que vivemos e de uma sistemática incapacidade das lideranças do setor defesa para fazerem valer suas prioridades. Mesmo a participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas não tem sido percebida como algo que leve a política de defesa a ser incluída entre os temas mais relevantes da agenda nacional. Com certeza, não a elevou sequer perto dos patamares de importância de outras políticas públicas, tais como as de educação e de saúde (ALMEIDA, 2010, p. 229).

Além disso, Oliveira ainda aponta mais duas razões principais, citado por Almeida (2010):

"Vigora uma forte competição temática pelo interesse dos partidos e da sociedade civil" (OLIVEIRA, 2006 apud ALMEIDA, 2010). As carências sociais são tão alarmantes que não sobra espaço para a inclusão de temas de defesa nacional na agenda política prioritária do Brasil. São enormes as dificuldades encontradas pelo sistema de defesa nacional para justificar a continuidade de seus programas, diante das necessidades relacionadas à fome, à saúde e à educação. Nesse contexto, a política de defesa acaba "caindo" no *ranking* das prioridades nacionais e é tratada como assunto de menor importância (ALMEIDA, 2010, p. 229).

"Os temas prioritários 'dão votos', a defesa nacional 'não dá votos'" (OLIVEIRA, 2006 apud ALMEIDA, 2010). Os políticos preferem tratar outros assuntos, os quais se afiguram mais urgentes para a sociedade e apresentam resultados eleitorais mais imediatos para os representantes. A escolha, prossegue o professor Oliveira (2006), "é previsível: excluem a defesa nacional de qualquer consideração programática. O resultado é o insucesso na disputa pelos recursos destinados à defesa nacional" (ALMEIDA, 2010, p. 230).

Grosso modo, a maior reivindicação do MD e FA é de se ter uma previsibilidade e manutenção do fluxo orçamentário para a Defesa Nacional. Pois o maior fiasco que se constata do planejamento estratégico brasileiro é a PND e END estabelecerem os projetos estratégicos nacionais e o Congresso Nacional – órgão governamental que aprova tais documentos – não cumprir com seu compromisso frente a tais projetos. Redige-se os documentos, mas não se faz o que está escrito. Logo, o discurso não é compatível com a realidade. A PND tem se mostrado, portanto, distante ou distinto do interesse da população, das elites brasileiras e do governo federal – não é algo consensual na prática. Há uma ausência de conhecimento e entendimento pelos diferentes entes.

As duas versões da *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 1996; BRASIL, 2005), exemplificam esse hermetismo do tema, pois são decretos presidenciais e não leis produzidas com amplo debate legislativo. Como evolução positiva, pode-se dizer que a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) traz em sua proposta a ideia de

um debate mais amplo, contudo, trata-se, ainda, de uma construção incipiente (ALMEIDA, 2010, p. 229).

Os cortes orçamentários não somente atrasam os projetos estratégicos, gerando quebra de contratos com empresas da Base Industrial de Defesa, como também geram perda de investimento, capital humano e tecnologias que se tornam obsoletas, tornando o país menos competitivo internacionalmente em diversos setores.

Se o Brasil hoje consegue projetar e produzir aviões com mão de obra e tecnologia preponderantemente nacionais, é porque nos anos 1970 tomadores de decisão souberam estabelecer prioridades e elaborar um planejamento estratégico de médio a longo o prazo. Essa concepção ainda não foi aprendida pelos tomadores de decisão da atualidade.

Há anos que o governo brasileiro não tem sabido distinguir Política de Estado de Política de Governo, tendo esta ganhado prioridade quase que total pelos governantes. É devido a isso que há anos que a classe militar tem alegado que o país está “à deriva”, sem um projeto claro de desenvolvimento e de nação.

As Forças Armadas, dada a sua relativa autonomia institucional, já trabalha com planejamento estratégico pautado em capacidades. Isso se dá pelo consenso ao estabelecer os objetivos (o “dever ser”) e, a partir de aí, traçar a estratégia (como atingir o “dever ser”). As FA buscam um projeto nacional acima de questões partidárias.

Tal autonomia não é tão evidente no Congresso Nacional, onde filiações partidárias costumam pesar significativamente na tomada de decisão. Historicamente, a falta de vontade política torna-se um pressuposto nas análises de conjunturas. Para um planejamento de Grande Estratégia, é necessário que sejam elaboradas políticas de estado, de longo prazo, com envolvimento da sociedade e orçamento.

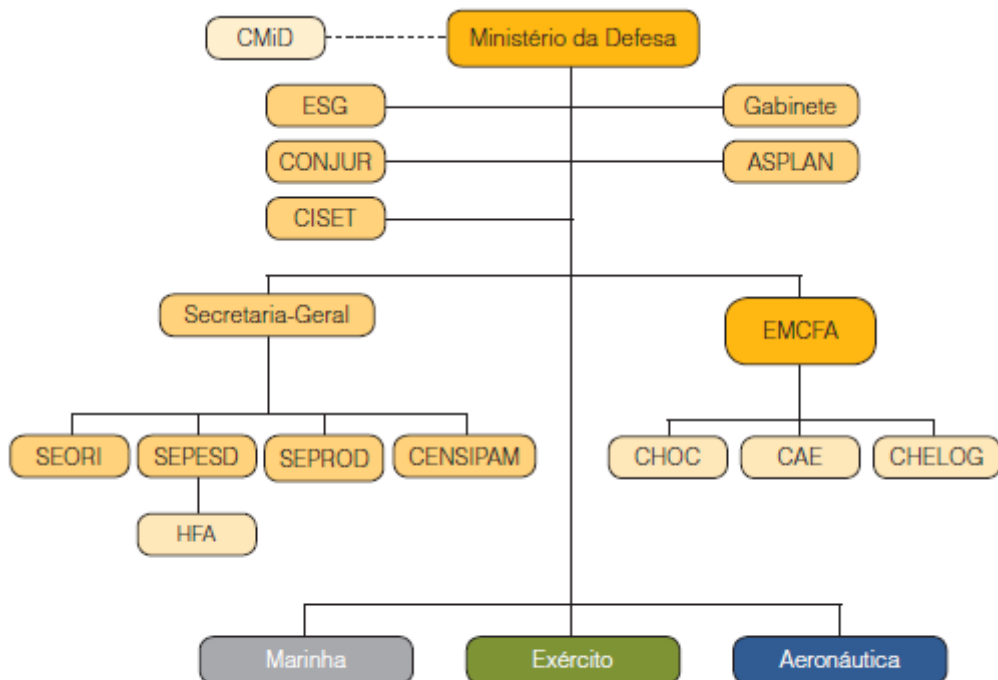
Historicamente, os planejamentos apresentados têm tido como foco o curto prazo. O curto prazo é plano de governo, e não plano de desenvolvimento. No sistema atual, o Plano Pluri Anual (PPA) – planejamento orçamentário governamental – contribui para o ciclo vicioso. Os objetivos nacionais permanentes são ofuscados.

Por fim, a CREDEN é um grande (senão o principal) *carrefour* de deliberações políticas e de interesse, principalmente no que tange o orçamento, ponto de encontro entre o Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e deputados legisladores que representam a sociedade brasileira.

3.2 Do Ministério da Defesa e das Forças Armadas

Com a criação do Ministério da Defesa, órgão civil que tem como subordinados os Comandos militares, a Política de Defesa Nacional ganhou um caráter também civil. Acredita-se, assim, incentivar a sociedade a ter o voto, integrado com os militares, de elaborar e formular documentos, bem como participar na defesa do país, quando necessário.

Institucionalmente, o Ministério da Defesa está estruturado da seguinte maneira:



Organograma do Ministério da Defesa

Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p. 58.

Este organograma apresenta a estrutura básica do Ministério da Defesa. Os cargos dentro do ministério são compostos por civis e militares, sendo estes a ligeira maioria³⁷. O MD foi criado em 10 de junho de 1999, em substituição ao Estado-Maior das Forças Armadas e aos Ministérios Militares. Os antigos Ministérios das Forças foram transformados em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que são dirigidos por Oficiais-Generais nos postos de maior hierarquia na carreira militar: Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro do Ar, respectivamente (BRASIL, 2012c).

O MD é composto pelos seguintes órgãos: Conselho Militar de Defesa (CMiD) — órgão consultivo de Defesa, composto pelos comandantes das três forças e do Estado-Maior Conjunto, além do Ministro da Defesa —; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA); Secretaria-Geral (SG); Gabinete do Ministro da Defesa; Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN); Consultoria Jurídica (CONJUR); Secretaria de Controle Interno (CISER); Secretaria de Organização Institucional (SEORI); Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD); Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD); e Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

Chama-se aqui a atenção para a subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional, dito no END como pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da nação (BRASIL, 2012b). Portanto, todos os poderes de direção das Forças Armadas brasileiras serão exercidos na plenitude pelo Ministro da Defesa, isso quando a Constituição e/ou as leis não reservarem expressamente ao Presidente da República.

Por desagradar a muitos dos militares, esse fato é visto com maus olhos, desde as conversas informais com oficiais até as produções escritas de pensamento. O general da reserva Rocha Paiva³⁸ defende que a ingerência do Ministério da Defesa em processos administrativos internos das Forças, particularmente nos referentes ao pessoal, traz o risco de politização das Forças e de seus quadros, e conseqüentemente abarca prejuízos à meritocracia,

³⁷ Segundo o professor Juliano Cortinhas, 51% dos funcionários do MD são militares e 49% são civis. XIV Curso de Extensão de Defesa Nacional, Universidade de Brasília, 2016.

³⁸ Luiz Eduardo Rocha Paiva, general da reserva, foi comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército de 2004 a 2006.

coesão, hierarquia e disciplina. Para ele, o MD, órgão político, deveria ser um alto órgão de Estado e não de governo, e logo, não deveria ser permitido que seus quadros civis do alto escalão fossem filiados a partidos políticos (PAIVA, 2009)³⁹.

A escolha de civis para a titularidade da pasta parece haver sido acertada ao sinalizar a intenção de efetivar o controle civil sobre as armas nacionais e, hoje, já se verifica uma redução do protagonismo militar na cena política brasileira (FERNANDES, 2006; FUCCILLE, 2006 apud ALMEIDA, 2010). No entanto, a simples escolha de um ministro civil mostra-se absolutamente insuficiente para a obtenção dos propósitos pretendidos. A situação institucional indefinida, a falta de interesse pelo tema da defesa e a hesitação em tornar os comandantes militares efetivamente subordinados ao ministro, fazem com que o ministro da defesa atue, na prática, como um simples "despachante institucional dos militares junto à Presidência da República" (ZAUERUCHA, 2006, p. 174 apud ALMEIDA, 2010) e não como o representante do poder político junto à estrutura militar da defesa nacional (ALMEIDA, 2010, p. 234).

Rocha Paiva critica ainda o afastamento das Forças Armadas do núcleo decisório do Estado, reduzindo sua participação à atuação do Estado-Maior Conjunto, órgão que serve como consultoria e assistência dos militares ao Ministro da Defesa; além de outras formas de ingerência civil no seio de assuntos militares, como a ingerência no sistema de ensino militar e a chefia civil da secretaria responsável pela política de compras de produtos de defesa.

Ainda nessa perspectiva, num curto período de dezoito meses⁴⁰ o MD já teve 4 ministros diferentes. Junto com o ministro, muda-se também o gabinete e uma série de funcionários civis, o que atrapalha bastante a continuidade dos trabalhos. Importante ressaltar que o ministro da defesa tem como uma de suas funções, na prática, amenizar as pressões internas no MD, entenda-se mediar e amenizar as pressões feitas pelos chefes e comandantes oficiais que reclamam

³⁹ A opinião do general da reserva é pessoal e não representa nenhuma posição oficial do Exército Brasileiro, porém muitos militares compartilham o mesmo pensamento, principalmente a ala mais conservadora.

⁴⁰ Dado de outubro de 2016. XIV Curso de Defesa Nacional. Universidade de Brasília.

os interesses das Forças Armadas, e conciliar esses interesses com a classe política, o congresso nacional, principalmente por meio da CREDEN e CRE.

Com o objetivo de se fazer cumprir o VIII objetivo da PND e fomentar uma cultura de defesa nacional, foi criada a Divisão de Cooperação (DICOOP) dentro do Departamento de Ensino (DEPENS)⁴¹ da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD). A DICOOP é responsável por promover o Curso de Extensão de Defesa Nacional, gratuito e voltado ao âmbito acadêmico, que busca dar um panorama geral e atual da Defesa no Brasil; assim como colaborar com outras instituições na organização ou apoio de eventos acadêmicos da área, fazer o relacionamento com as Instituições de Ensino Superior (IES) e promover visitas destas às escolas militares, uma vez por ano.

O Ministério da Defesa promove por meio da DEPENS o Concurso de Monografias sobre Defesa Nacional (CMDN)⁴² para estimular estudantes de graduação a desenvolverem trabalhos relacionados à Defesa Nacional. O objetivo é ampliar a produção científica sobre a área e contribuir para a consolidação do pensamento nacional sobre o tema. A premiação é feita em dinheiro.

A SEPESD coordena também o Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN)⁴³. Trata-se de uma atividade realizada anualmente, sediado em sistema de rodízio entre a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), a Academia da Força Aérea (AFA) e a Escola Naval. Tal Congresso segue orientações da Política (objetivo VIII) e da Estratégia Nacionais de Defesa e visa a promoção da interação entre os participantes e o despertar nos congressistas civis o interesse por temas relacionados à segurança e à defesa. Os integrantes das IES são selecionados para participar do Congresso com base em artigos científicos sobre Defesa Nacional, apresentados exigidamente no ato da inscrição. Lá, são estimulados a refletirem sobre essas questões e, assim, a contribuírem para a consolidação de uma cultura de defesa no Brasil. Até 2016, já foram realizados 13 CADN; o 14º será realizado em julho de 2017.

⁴¹Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/concurso-de-monografias>>. Acesso em: 16 maio 2017.

⁴² Nos anexos I e II há a relação de vencedores dos concursos já realizados. Em 2017 será realizado o III Concurso de Monografias sobre Defesa Nacional.

⁴³ É possível ter acesso a algumas das apresentações dos CADN X ao XIV no endereço eletrônico: <http://defesa.gov.br/index.php/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/congresso-academico> . Acesso em 28 set. 2017.

Ademais, o Ministério da Defesa tem um instituto próprio que tem como uma de suas responsabilidades fomentar a cultura de defesa. O Instituto Brasileiro de Estudos em Defesa Pandiá Calógeras (IBED)⁴⁴ coleta informações, realiza pesquisas e produz análises usadas pelo Ministério da Defesa em seu processo decisório. Tem também como objetivo, promover, além disso, seminários e realizar pesquisas e encontros para debater questões relevantes para a segurança internacional e para a defesa nacional. Logo, o Instituto contribui para ampliar a relação entre civis e militares, pois sua missão engloba a produção de análises, a promoção do diálogo e o estímulo à produção de conhecimento sobre temas de interesse da defesa nacional.

O Instituto busca fortalecer canais de comunicação entre a academia, think-tanks brasileiros e estrangeiros, funcionários públicos e integrantes de organizações não-governamentais no campo da defesa nacional e de segurança internacional. Com vistas a atingir esse objetivo, o IBED difunde informação por meio de um banco de dados próprio, construído a partir da contribuição de pesquisadores colaboradores e o próprio instituto.

Pesquisadores podem enviar seus trabalhos para o IBED, onde depois de uma avaliação interna, o trabalho é disponibilizado num acervo digital. As linhas de pesquisa⁴⁵ são: *Amazônia*; *Amazônia Azul*; *Cultura de Defesa*; *Economia de Defesa*; *Entorno Estratégico*; *Fronteiras*; e *Produção de leis sobre defesa*. As opiniões e análises contidas tanto no site do IBED, quanto nos trabalhos do acervo não refletem, necessariamente, as posições oficiais do Ministério da Defesa.

Importante ressaltar que existe uma linha de pesquisa destinada somente à Cultura de Defesa. De acordo com o IBED, esta linha de pesquisa estuda os aspectos “culturais da defesa” tal como visto pela sociedade brasileira. Como o tema é retratado pela mídia e formadores de opinião, como é tratado pela academia e como repercute na cultura e pensamento da sociedade.

Nota-se aqui uma atenção especial à mídia e como esta retrata tais assuntos da Defesa Nacional. Tais debates são frequentemente retomados

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.pandia.defesa.gov.br/pt/sobre-o-instituto#quem-somos>> Acesso em: 14 maio 2017.

⁴⁵ Disponível em: <<http://pandia.defesa.gov.br/pt/sobre-o-instituto/20-linhas-de-pesquisa/650-cultura-de-defesa>>. Acesso em: 14 maio 2017.

quando se fala de combate a ilícitos transfronteiriços, orçamento do Ministério e das FA, eventuais projetos de reequipamento das Forças, reforma da previdência e emprego de militares na segurança pública, por meio da lei da Garantia da Lei e da Ordem.

Nesse sentido, no site do Exército Brasileiro, o Centro de Comunicação Social do Exército publica resenhas⁴⁶ (ou compilados de notícias) que abordam temas relevantes para a Defesa e que saíram na mídia recente. As diferentes instituições do Estado necessitam se conhecer melhor, dialogar, e estabelecer vias facilitadoras de fluxos de informação.

Não há, todavia, uma definição do conceito “cultura de defesa” oficial. De acordo com as informações contidas no site do IBED, tende-se a compreendê-la, entretanto, como o papel desempenhado pela academia, mídia, política e educação nas medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Já é assumidamente constatado pelo MD a escassez de divulgação da produção acadêmica nacional na área de segurança e defesa, além da dificuldade de se mapear dissertações de mestrado e doutorados já produzidas. A tendência é que o MD por meio do IBED amplie o incentivo às revistas especializadas em defesa, para que elas produzam mais material de qualidade científica e é esperado, dada a notável necessidade, que o IBED fomente um o banco de teses mais sólido.

O IBED precisa assumir o papel protagonista que lhe compete. Significa dizer que o banco de dados do IBED, isto é, o acervo digital bibliográfico, deve ser consolidado o quanto antes enquanto ponto de encontro centralizador de tudo que é produzido academicamente no país.

Nesse sentido, O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx)⁴⁷ apresenta uma organização bem avançada nessa compilação de informação da pesquisa acadêmica de Defesa. Ele se propõe a estudar e propor políticas e estratégias de nível militar (não operacional), bem como acompanhar e avaliar, no nível nacional, políticas e estratégias ligadas aos interesses da Força.

⁴⁶ Disponível em <http://www.eb.mil.br/web/imprensa/resenha#wrapper>.

⁴⁷ Foi criado pela [Portaria nº 051-EME](#), de 14 Julho de 2003 e é subordinado ao Estado-Maior do Exército (EME).

O Centro é responsável por incrementar o relacionamento do Exército Brasileiro com a comunidade acadêmica, por meio da realização de Seminários, participação em eventos acadêmicos e promoção de publicações sobre temas de defesa. Ademais, o Centro estabeleceu parceria por meio de uma Rede de Estudos Estratégicos entre o Exército e instituições civis de Ensino e Pesquisa⁴⁸.

O CEEEx incentiva o engajamento de pesquisadores civis na área de defesa por meio de contratação temporária perante edital. Desde 2012, é realizada licitações anuais para contratação de pesquisadores. Os professores selecionados trabalham em parceria com os analistas do Centro na produção de artigos e ensaios sobre temas de defesa que podem afetar o planejamento estratégico da Força⁴⁹. O intuito é de atender à diretriz da Política Nacional de Defesa de fomento à pesquisa científica na área de Defesa e de construção de uma cultura de defesa na sociedade brasileira.

Segundo o site do CEEEx, o Centro organiza Reuniões Temáticas, abertas ao público, quatro vezes por ano, para discutir as questões levantadas nos trabalhos dos pesquisadores. O objetivo desses encontros é permitir a ampla participação da sociedade no debate sobre Defesa, além de difundir as problemáticas que estão em pauta no Exército e no Ministério da Defesa.

Por fim, algo que é de grande valia, é o serviço que o CEEEx presta ao próprio Exército, aos pesquisadores da área e à sociedade que é o compilado de informações sobre a Pesquisa Acadêmica de Defesa contidas no seu website. Duas publicações foram lançadas em 2016: *Análise Estratégica* (revista trimestral) e *Artigos Estratégicos*⁵⁰ (revista semestral). As primeiras edições contêm ensaios e artigos produzidos pelos pesquisadores e, a partir das próximas edições, serão abertas para a submissão de trabalhos de toda a comunidade acadêmica. Há ainda a seção *Informativos Estratégicos e Livros*⁵¹.

⁴⁸ In: <http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/rede-de-estudos-estrategicos> . Acesso em: 28 set. 2017.

⁴⁹ O Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) serve para a promoção do debate de ideias que contribui para a elaboração de cenários, para o planejamento da Força e para a formulação de estratégias na área de Defesa. Para saber mais sobre as responsabilidades do CEEEx e seu engajamento na promoção da cultura de defesa, acessar: <http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/editoria-a> .

⁵⁰ As publicações podem ser acessadas em: <http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/publicacoes1> . Acesso em: 28 set. 2017.

⁵¹ In: *ibidem*.

Indo mais além, na aba *Banco de Dados de Defesa*⁵² podemos encontrar os seguintes conteúdos (com os respectivos links): Acordos assinados pelo Brasil; Associações de Estudo; Centros de Pesquisa em Defesa e Estudos Estratégicos; Documentos de Segurança e Defesa; Ministério da Defesa e Forças Armadas; Instituições de Ensino do Exército Brasileiro; Organizações Militares do Exército Brasileiro; Revistas na Área de Defesa e Estudos Estratégicos; Programas de Pós-Graduação na Área de Defesa e Estudos Estratégicos.

É comum estudantes que queiram iniciar suas pesquisas na área de Segurança e Defesa não saberem nem por onde começar. Ainda é comum também IES que não tenham professores especializados no campo de pesquisa, afim de proporcionar orientações esclarecedoras e de qualidade. Por isso, ao assumir o papel central enquanto um banco de teses nacional, o IBED pode facilmente se alinhar à ABED e à estrutura do CEEEx na divulgação dessas informações, incentivando e facilitando substancialmente a pesquisa e iniciação científica na área de Defesa.

Portanto, é imprescindível que o MD crie e fortaleça redes de pesquisa, tanto nacionais quanto internacionais. Os mecanismos da Capes deveriam ser melhor utilizados para a formação de consórcios universitários de pesquisa e de mobilidade acadêmica, como o recebimento de professores visitantes, mestrados e doutorados sanduíche, tanto no Brasil, quanto no exterior. No Brasil, essa mobilidade deveria conectar as regiões do País, prestigiando todas as regiões do país, e não apenas o Centro-Sul.

Assim, o Ministério da Defesa estará de fato, forte e efetivamente, executando ações rápidas e pragmáticas para o cumprimento do VIII objetivo da Política Nacional de Defesa, fomentando assim uma cultura de defesa nacional. Feito isso, é possível acreditar que, futuramente, poderemos falar de uma Escola Brasileira de pensamento de Defesa, ao consolidar uma cultura e criar modelos próprios que trabalhem as nuances e soluções da Segurança Internacional e Defesa voltadas para a realidade brasileira. A realidade brasileira é única, por isso nem sempre importar modelos conceituais estrangeiros saciará os anseios nacionais.

⁵² In: <http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/banco2> . Acesso em: 28 set. 2017.

3.3 Da sociedade civil organizada e Instituições de Pesquisa

Tema fundamentalmente de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, a Política Nacional de Defesa tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e, hoje, encontra-se no papel em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país.

A PND e o LBDN ressaltam a necessidade de todo cidadão brasileiro estar consciente de seu dever para com a Defesa Nacional, haja vista que, apesar de defender a paz entre as nações, o Brasil não está imune a antagonismos capazes de ameaçar seus interesses.

É fundamental que a Política de Defesa faça cumprir o seu dever de fornecer educação e capacitação profissional aos integrantes do sistema de defesa – civis e militares - para o efetivo sucesso em suas atividades.

A aproximação da Defesa com a sociedade civil tem se dado principalmente por meio da Academia. Esse movimento de civis colaborando com o pensamento da defesa é muito recente no Brasil, o que faz com o número de produção acadêmica e o acervo bibliográfico de pesquisas sobre temas específicos da defesa tenham aumentado gradativamente.

Em 2005 foi criada a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Foi resultado, grosso modo, do esforço de um conjunto de pesquisadores, de formações e origens distintas, filiados a Instituições de Ensino Superior, preocupados e comprometidos com a produção acadêmica e pesquisa na área de defesa.

De 2005 até o fim de 2016, de fato, a ABED foi de extrema importância para a promoção de ideias, críticas pertinentes e construtivas, e por fim para o debate das questões de Defesa Nacional e o desenvolvimento de iniciativas de interesse comum. Notadamente, a ABED também promoveu encontros estaduais, regionais e nacionais da associação, respectivamente, os EEABEDs, ERABEDs⁵³ e ENABEDs. Por último, mas não menos importante, a ABED

⁵³ O ERABED aconteceu nas 5 regiões geopolíticas brasileiras ao longo dos anos de 2015 e 2016.

mantém a Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)⁵⁴, periódico acadêmico semestral que já se encaminha ao 4º volume a ser publicado.

Das outras revistas nacionais da área, destacamos as de publicação por instituições civis: Conjuntura Austral; Contexto Internacional; Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais – AUSTRAL; Revista Brasileira de Estudos de Defesa; Revista Brasileira de Estudos Estratégicos; Revista Brasileira de Política Internacional e a Revista de Estudos Internacionais. Das publicadas por instituições militares, temos Coleção Meira Mattos; Revista A Defesa Nacional; Revista da Escola de Guerra Naval; Revista da Escola Superior de Guerra; Revista da Universidade da Força Aérea; Revista Militar de Ciência e Tecnologia.

Chamamos também a atenção para outras associações que podemos destacar. Notadamente, as nacionais: Associação Brasileira de Ciência Política; Associação Brasileira de Relações Internacionais; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais; e as internacionais: American Studies Association; Brazilian Studies Association; Latin American Studies Association; International Social Science Council; International Society of Military Science; International Studies Association.

Dos Centros de Pesquisa em Defesa e Estudos Estratégicos nacionais civis, destacamos: Brics Policy Center; Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Centro de Estudos Internacionais sobre Governo; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil; Instituto Igarapé; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais.

A cooperação entre a ABED, IES (grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, mestrado e doutorado), DICOOP, IBED e o Centro de Estudos Estratégicos do Exército (podemos adicionar também o Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra; Centro de Estudos Estratégicos da Universidade da Força Aérea; Centro de Estudos Políticos e Estratégicos da Escola de Guerra Naval; Instituto Meira Mattos (EB)) são os grandes responsáveis hoje pelo o que existe e pelo o que é produzido de cultura de

⁵⁴ Revista Brasileira de Estudos de Defesa foi avaliada pela primeira vez pelo Qualis CAPES em 2015, recebendo B2 na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Disponível em: <<https://rbed.emnuvens.com.br/rbed>>. Acesso em: 18 setembro 2017.

defesa, de caráter acadêmico, objetivando a construção de uma consciência/mentalidade de defesa e estimulando o interesse de civis para o debate dos temas da área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se propõe estudar o tema de Defesa no Brasil, não se pode alienar-se dos documentos Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. O primeiro documento nos traz definições, concepções e objetivos da Defesa Nacional, assim como princípios e fundamentos pautados na Constituição Federal. A END aponta as vulnerabilidades do país e identifica os desafios, oportunidades e diretrizes para atingir os objetivos da PND.

O que se observa no Brasil é que as políticas do MD são majoritariamente políticas de Estado. Ambas estão entrelaçadas no marco regulatório da defesa, sendo o Livro Branco de Defesa Nacional a compilação documental da totalidade de fatores que envolvem a Defesa Nacional.

O exame dos documentos oficiais de Defesa Nacional nos dá a visão governamental brasileira sobre o seu lugar no mundo e sua agenda estratégica de segurança e defesa na contemporaneidade. Compreende-se que a falta de uma cultura de defesa “forte” prejudica os objetivos da Defesa Nacional, pois a

conscientização da relevância dos temas da defesa é essencial para o cumprimento e legitimação de tais objetivos.

Para tal, o Ministério da Defesa tomou uma série de providências para fomentar e consolidar uma cultura de defesa nacional. O conceito de Cultura de Defesa trata da conscientização da sociedade, da tradição, do conhecimento, da criação de uma mentalidade de defesa. Isso permite dizer que Cultura de Defesa pode abranger todo o complexo que inclui o conhecimento, o estado da arte, o conjunto de ideias, as leis, os programas e projetos, os costumes, comportamentos, símbolos e práticas militares e sociais adquiridos e/ou desenvolvidos pela Defesa Nacional ao longo de sua construção histórica na formação do Estado e da sociedade brasileira contemporânea.

A aproximação de civis na contribuição para o pensamento de defesa e elaboração das políticas públicas é um fato muito recente no Brasil. Ela tem se dado gradativamente desde a Constituição Federal de 1988, passando pela criação do Ministério da Defesa em 1999, a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) em 2005, e finalmente os três documentos pilares da defesa (PND, END e LBDN), atualizados (2008 e 2012) e publicados quadrienalmente pelo MD e que buscam promover essa maior participação de civis na Defesa.

A falta de uma carreira profissional civil no Ministério da Defesa é o obstáculo importante para uma participação e aproximação efetiva de civis no seio do ministério. Isso contribui para que menos especialistas civis se interessem a participar da formulação e execução dessas políticas.

Não obstante, é por isso que o VIII objetivo da PND é conscientizar a sociedade sobre os assuntos da defesa. O MD tem promovido o contato direto com as IES, por meio da DEPENDS, do IBED, e das Forças Armadas, com o objetivo de democratizar as oportunidades educativas, para ampliar a participação e legitimação popular nos processos decisórios e manutenção dos fluxos de orçamento destinados à Defesa.

Importante ressaltar que essa participação popular ainda é muito singela. A política ministerial de conscientização popular está agindo da academia para a sociedade, buscando criar uma nata (ainda bastante restrita) de pesquisadores especialistas e estudiosos da Defesa. Os eventos acadêmicos e oportunidades para a deliberação de assuntos da política de defesa ainda se mostram restritos

à apenas uma parcela pequena da sociedade, mais precisamente àqueles que se interessam pelo assunto pelo meio acadêmico.

Por outro lado, o Livro Branco de Defesa Nacional prevê que à sociedade em geral caberá aperfeiçoar as propostas apresentadas na PND e END, por intermédio de seus representantes do sistema democrático e por meio da participação direta no debate (e nas consultas públicas via internet sobre LBDN e PND). Entretanto, não temos ainda uma pesquisa ou dado que constate ou meça a efetividade da participação popular no debate a ponto de alterar o status quo do pensamento e da política de defesa em si. Ademais, face à crise de representatividade que as democracias têm experimentado hoje em dia, é questionável a real participação popular no processo decisório por meio de seus representantes eleitos.

Contudo, apesar de o envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa ainda não se demonstrar significativo, nos últimos quase 30 anos, nota-se o movimento crescente da participação civil na área, o que tende a ser aprimorado e ampliado graças aos trabalhos da ABED, Ministério da Defesa (IBED e DICOOP) e Forças Armadas (os Centros de Estudos Estratégicos).

Por fim, a questão da “cultura de defesa” discutida nesse trabalho mostra como esse conceito acaba sendo apontado como um problema e uma solução cabível para a implementação das políticas de defesa nacional. Uma cultura de defesa forte significa uma maior conscientização e participação popular nos assuntos de defesa, para a legitimação das prioridades e manutenção do fluxo de orçamento destinado à pasta. Busca-se, portanto, o êxito da implementação das políticas públicas de Estado elaboradas no Ministério, por meio do investimento na capacitação de uma futura elite (aqueles que estão na Academia) e do fomento da mentalidade de Defesa na sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T. **Conceptual models and the Cuban Missile Crisis**. The American Political Science Review, vol. 63, no. 3, 1969, pp. 689-718. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1954423>>. Acesso em: 09 set. 2015.

ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. **Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 204 p.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, Junho 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100009 . Acessado em 28 set. 2017.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Revista Brasileira de Política Internacional [online], 2009a, vol. 52, pp. 173-191. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200010&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 01 março 2017.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. FGV Editora, 2009b.

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016**. – 18. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série textos básicos; n. 141 PDF) Versão PDF. Modo de acesso: livraria.camara.leg.br. ISBN 978-85-402-0603-8. Acesso em: 08 maio 2017.

_____, Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento interno do Senado**. Brasília: Senado Federal, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 08 maio 2017.

_____, Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasil: Ministério da Defesa, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____, Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasil: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasil: Ministério da Defesa, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2015.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasil: Biblioteca da Presidência, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasil: Ministério da Defesa, 2008a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasil: Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2015.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole (2003). **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

CASTANHEIRO, Paulo Volpini. **“Livro Branco” de Defesa Nacional: uma necessidade?** 2011. 64 f. Monografia – Escola Superior de Guerra. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Monografias/2011/CASTANHEIRO.pdf> - acesso em 24 set. 2016.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. - 5ª Ed. rev. amp., - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

DOBRIANSKY, P. J. **Trump Will Face a Cornucopia of Global Threats**. Rev. The National Interest, 2016. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/feature/trump-will-face-cornucopia-global-threats-18877>>. Acesso em: 03 abril 2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro: A Escola, 2006. Vol. I.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. – 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 22 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 maio 2017.

MAQUIAVEL, Nicolò di Bernardo dei. **O Príncipe**. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2013. 176 p.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great Power politics**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília, ed. Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003. 1152 p.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de e SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e doutrina militar**

de defesa: América do Sul e segurança regional. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100021&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 09 maio 2017.

O'TOOLE, Gavin. **Environmental Security in Latin America.** New York: Routledge Focus, 2017. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=OTgkDwAAQBAJ&pg=PP143&lpg=PP143&dq=libro+de+defensa+paraguai+1999&source=bl&ots=hxJOGp-xKV&sig=dE510G4WpjUcZURw3DOhS5KKRII&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiEsdjMiL_WAhUBUZAKHbkwAvEQ6AEIPDAG#v=onepage&q=libro%20de%20defensa%20paraguai%201999&f=false. Acesso em 24 set. 2017.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. **Estratégia Nacional de Defesa: acertos e equívocos.** Alerta Total [online]. Disponível em: <<http://www.alertatotal.net/2009/04/estrategia-nacional-de-defesa-acertos-e.html>>. Acesso em: 21 set. 2016.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000).** Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1127-Diplomacia_e_politica_de_defesa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

RIBEIRO, Carolinna Cavalcante Mota. **A política externa e a política de defesa brasileiras pós-11 de setembro de 2001.** 80 f. Monografia. Conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/9664/1/20016684.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2017.

SANTOS, J. C. dos. **Defesa da Cultura, Cultura da Defesa**. Revista do Mestrado em História. Vassouras, v. 13, n. 1, p. 117-130, jan./jun., 2011.

SILVA, Carlos Alberto Pinto. **Desgaste das forças armadas: Ameaça ao Estado Democrático de Direito?** Defesanet [online], 2016. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/crise/noticia/23553/DESGASTE-DAS-FORCAS-ARMADAS--Ameaca-ao-Estado-Democratico-de-Direito/>>. Acesso em: 18 set. 2016.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. **Política Internacional e Cultura de Defesa na Marinha do Brasil e na Armada Espanhola**. Revista Mural Internacional, ano II, nº 1. Junho 2011.

SOUZA et al. **Desafios Brasileiros na Nova Era da Segurança e da Defesa – Tópicos Relevantes para Contribuir com o Envolvimento da Sociedade Brasileira no Debate Nacional**. Apresentado no XII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 2015. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/desafios_brasileiros_na_nova_era.pdf . Acesso em 28/10/2016.

TANNO, Grace. **A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional**. Rev. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1. Janeiro/junho 2003, pp. 47-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **A Amazônia e as novas ameaças mundiais**. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (Org.). Relações Internacionais e Defesa na Amazônia. Belém: Observatório de Estudos de Defesa da Amazônia, 2008. p. 47-63.

WENDT, Alexander. **Constructing International Politics**. International Security, vol. 20, nº 1, 1995.

WENDT, Alexander. **On constitution and causation in International Relations**. British International Studies Association, 1998.

**ANEXO I – RELAÇÃO DE VENCEDORES DO I CONCURSO DE
MONOGRAFIAS SOBRE DEFESA NACIONAL - 2013⁵⁵**

PREMIADOS COM O 1º LUGAR:

JORGE FAKHOURI FILHO, MEIRIANE PEREIRA LIMA, THADEU ALVES TREMURA E VITOR PORTO FERREIRA DE BARROS E ALMEIDA - ***A importância da Amazônia Azul com base nos conceitos das guerras por recursos e os desdobramentos da Política Externa Brasileira.***

2º LUGAR:

AMANDA TEIXEIRA DOS SANTOS - ***Formação de uma comunidade de segurança sul-americana: Limites entre Brasil e Venezuela que impediriam a operacionalização da UNASUL.***

3º LUGAR:

MARCELO MESQUITA LEAL - ***A Campanha Militar de Cuito Cuanavale (1987-1988): uma análise baseada na Teoria da Guerra de Clausewitz.***

4º LUGAR:

⁵⁵ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2013/12/estudantes-sao-premiados-por-trabalhos-sobre-defesa>.

EDUARDO OIGHENSTEIN LOUREIRO - *O Brasil e a Liderança Regional através da Cooperação em Segurança e Defesa.*

5º LUGAR:

KEILA PATRÍCIA PEREIRA - *A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano como contribuição para a constituição de uma comunidade de segurança na América do Sul e a política de Defesa Nacional Brasileira.*

6º LUGAR:

ROBERTA DE SOUZA MANSANI - *Análise do Complexo Regional de Segurança da América do Sul: a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano.*

MENÇÃO HONROSA:

EDUARDO DAS CHAGAS TEMOTE - *Os interesses brasileiros nas questões de segurança regional no âmbito da UNASUL (2003-2010).*

LUIZ GUSTAVO BATISTA RISSE - *Segurança Regional na América do Sul.*

**ANEXO II – RELAÇÃO DE VENCEDORES DO II CONCURSO DE
MONOGRAFIAS SOBRE DEFESA NACIONAL**

Classificação	Vencedores	Trabalhos	IES
1º	Giovanna Marques Kuele	Atividade de Inteligência em Operações de Paz da ONU: rumo à institucionalização?	UFRGS
2º	Giovanni Roriz Lyra Hillebrand	A Privatização da Guerra? A participação das empresas militares privadas em conflitos armados e o papel do Estado enquanto ator internacional	UniCEUB
3º	Fabício Freitas Barbosa Rezende Melo	Brasil, Unasul e Segurança Coletiva: a construção de uma identidade sul-americana	PUC Goiás
4º	Valéria de Moura Sousa	A Cooperação em Segurança e Defesa entre Brasil e Argentina e a existência de uma comunidade de segurança bilateral	UFPB

5º	Lucas Garbois Mattos	Brasil e a securitização do meio ambiente	UFF
6º	Camila Guimarães de Melo	O Brasil e a questão da defesa e segurança: histórico e perspectivas no período pós-militar	PUC Goiás
7º (Menção honrosa)	Lorena Bitencourt Madureira	A Implementação da proposta do governo Lula (2003-2010) para a área de Defesa Nacional e seus impactos na política externa brasileira	UCB
8º (Menção honrosa)	Bruna Maria de Almeida Araújo	Cooperação Espacial Brasil-Argentina (1989-2014): Em busca da autonomia e do desenvolvimento	UDF

Fonte: <http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/concurso-de-monografias>